



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

*La participación de los Municipios en el Sistema
Nacional de Coordinación Fiscal*

TRABAJO TERMINAL DEL
SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

ERICA CRUZ JIMÉNEZ

ASESORA: MAESTRA MARÍA EUGENIA PEREDO
GARCÍA VILLALOBOS

JUNIO 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Le debo tanto a la vida...

A Dios y a las personas que siempre estuvieron cerca de mí, para comprenderme en los momentos más difíciles y apoyarme cuando más lo necesité...

Pero en especial a la persona que:

Me dio la oportunidad de un trabajo cuando lo requerí,

se preocupó por mi capacitación abriéndome tantas puertas con ello,

se preocupó por mi salud y mi bienestar en momentos de angustia y dolor,

estuvo pendiente de algunos detalles tan insignificantes como las fechas más importantes en mi vida,

me motivó diariamente constituyéndose como el ejemplo más claro de que las cosas cuando se quieren se pueden hacer,

se consolidó como el pilar fundamental en mi formación como profesionista por su tenacidad, su empeño y su calidad humana,

pero en especial porque cumplió una de las promesas que me hizo en algún tiempo, "me abrió las puertas doradas del éxito", cambiando el rumbo de mi vida.

No hay forma de manifestarle todo el agradecimiento, admiración y respeto que tengo por Usted, es quien pulió a la persona que ahora soy y deja en mí una huella imborrable; mi más sentido reconocimiento y gratitud.

Que Dios lo bendiga.

Agradecimientos:

A Dios:

*Por haberme permitido conocer
la grandeza de tu bondad
en todo lo que me has dado.*

A mis padres:

*Porque sin su apoyo
no habría logrado
gran parte de lo que ahora soy.*

A Gerardo:

*Porque fue invaluable tu apoyo
al final de mi carrera,
y porque gracias a ti
he logrado darme cuenta
de los errores que tengo que corregir.*

A Estefanía y Uriel:

*Por el tiempo que les correspondía
y les robé, con la intención de lograr
una profesión y comenzar
un mejor futuro para
ustedes a quienes amo tanto.*

A la Maestra María Eugenia Peredo:

*Por su paciencia y por el favor
de asistirme como asesora.*

CAPITULADO

LISTA DE ABREVIATURAS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5

CAPÍTULO 1. EL FEDERALISMO

1.1	La Federación.....	11
1.1.1	Historia del Federalismo en México.....	12
1.2	Las Entidades Federativas.....	14
1.3	El Municipio.....	16
1.3.1	Historia del Municipio	
1.3.1.1	El Municipio en Roma.....	19
1.3.1.2	El Municipio en España.....	21
1.3.1.3	El Municipio en América.....	22
1.3.2	El Municipio en la actualidad.....	25
1.3.3	Elementos básicos del Municipio.....	28

CAPÍTULO 2. POTESTAD Y COMPETENCIA TRIBUTARIAS

2.1	La potestad o poder tributario del Estado.....	32
2.1.1	Concepto de poder tributario.....	33
2.1.2	Características del poder tributario.....	34
2.1.3	Poder tributario originario y derivado o delegado.....	35
2.1.4	Límites constitucionales al poder tributario.....	36
2.1.5	Potestad tributaria exclusiva de la Federación.....	38
2.1.6	Potestad tributaria de las Entidades Federativas.....	42
2.1.7	La ausencia de potestad tributaria municipal.....	44
2.2	La competencia tributaria.....	45

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

3.1	La coordinación fiscal.....	47
3.2	Ventajas de la Coordinación Fiscal.....	51
3.3	Desventajas de la Coordinación Fiscal.....	51
3.4	Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	52
3.4.1	Las Convenciones Nacionales Fiscales.....	53
3.4.2	La Convención Nacional Hacendaria de 2004.....	55
3.4.2.1	Propósito y alcance de la Convención Nacional Hacendaria.....	56
3.4.2.2	Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria.....	56

3.4.2.3	Propuestas de la Convención Nacional Hacendaria.....	57
3.5	Objetivo y fundamento legal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	58
3.6	Recaudación Federal Participable.....	61
3.6.1	Concepto de recaudación federal participable.....	62
3.7	Ajustes en las participaciones y aportaciones federales para Municipios.	
3.7.1	Perspectiva federal.....	66
3.7.2	Perspectiva estatal.....	67
3.8	Organismos de Coordinación Fiscal.	
3.8.1	Integración y funcionamiento de los organismos de coordinación fiscal.....	68
3.8.2	Otros organismos auxiliares del Municipio.....	72

CAPÍTULO 4. LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

4.1	Grupos de trabajo y comités de vigilancia.....	75
4.1.1	Funciones de los grupos de trabajo y comités de vigilancia.....	76
4.1.2	Participación de las Entidades Federativas.....	78
4.2	Grupos técnicos.....	80
4.2.1	Funciones de los grupos técnicos.....	80
4.2.2	Obligaciones de los grupos técnicos.....	82
4.3	Ausencia del municipio en la integración de los foros.....	83
4.4	La libertad municipal en el artículo 115 constitucional.....	83
4.5	Necesidad de que los municipios participen en Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	85
4.6	Propuesta de solución	87
CONCLUSIONES.....		90
BIBLIOGRAFÍA.....		93
HEMEROGRAFÍA.....		94
FUENTES ELECTRÓNICAS.....		94
LEGISLACIÓN.....		95
OTROS DOCUMENTOS.....		95

INTRODUCCIÓN

La palabra sistema en sentido gramatical tiene las siguientes acepciones:

*Conjunto de principios, normas o reglas lógicamente enlazadas entre sí, acerca de una ciencia o materia.*¹

*Conjunto organizado de cosas, ideas, medios que contribuyen a un mismo objetivo.*²

De los conceptos mencionados se puede estructurar uno que contenga los elementos que lo caracterizan y que podría ser el siguiente:

Un sistema es un conjunto de elementos organizados que actúan entre sí, con dependencia para lograr objetivos comunes y un resultado deseado; de forma tal que un elemento afecta el comportamiento de todo el conjunto.

De los conceptos señalados con anterioridad se puede definir al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como sigue:

Es un conjunto de elementos, Federación, estados, D. F. y municipios, que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Coordinación Fiscal, participan de manera proporcional de los tributos recaudados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De tal suerte que operan con dependencia en la recaudación de contribuciones pero encaminados siempre a lograr un fin común.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México fue creado para cumplir los siguientes objetivos:

1. Repartir la riqueza de las entidades federativas.
2. Evitar la doble o triple tributación de los contribuyentes.
3. Respetar la soberanía de los integrantes de la federación y la libertad de los Municipios.

De lo anterior podemos concluir que el objetivo principal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es el de armonizar el régimen tributario y distribuir a los estados miembros una porción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: la Federación, los estados y el Distrito Federal.

¹ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo IV. 11ª Edición. Heliasta, Argentina, 1976

² *Diccionario Enciclopédico Grijalbo*. Grijalbo S. A., España 1986.

Con este sistema, los estados renuncian a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de participaciones federales que incluyen ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo.

El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se encuentra regulado por la Ley de Coordinación Fiscal la cual entró en vigor el 1 de enero de 1980.

Dicha ley establece el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

Los órganos de desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación son los siguientes:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
3. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
4. La Junta de Coordinación Fiscal.

Con el nacimiento de este sistema, se crean los cuatro órganos anteriormente mencionados, a través de los cuales el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las entidades por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

Por su parte, como apoyo a las mencionadas labores, se le confirió a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales la atribución de integrar Comisiones o Grupos de Trabajo que se estimen necesarios para el estudio de problemáticas que requieren tratamiento específico en pro de lograr una efectiva coordinación del Sistema Fiscal entre las Entidades Federativas y la Federación; en tanto que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le otorgó la facultad de crear grupos técnicos que dieran seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación, así como emitir los lineamientos en el ámbito de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, entre la Federación y las Entidades Federativas.

Para desarrollar y vigilar el exacto cumplimiento, necesidades, aplicación de recursos así como objetivos a desarrollar se han creado los siguientes grupos:

1. Grupo de trabajo de federalismo hacendario.

2. Comité de vigilancia del sistema de participaciones.
3. Grupo de trabajo ingresos coordinados y fuentes de ingreso local.
4. Grupo de trabajo estudio del sistema de participaciones.
5. Grupo de trabajo de estudios de los mecanismos de distribución de aportaciones y otras transferencias federales.
6. Comité de vigilancia de aportaciones y otros recursos descentralizados.
7. Grupo de trabajo de armonización presupuestal y contable.
8. Grupo de trabajo análisis a los convenios de transparencia y cumplimiento.

En las comisiones y grupos de trabajo antes mencionados, que constituyen foros de discusión donde se plantean problemas financieros y posibles soluciones a los mismos, así como los montos de las transferencias financieras de la federación a los estados, el Municipio, como ente autónomo, es un actor excluido. Desde este punto de vista, la decisión que se toma a otros niveles sin la participación activa de las autoridades municipales dificulta mejorar el propio sistema al tiempo de los repartos equitativos.

Y aunque la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales tiene como función primordial la de vigilar la creación e incremento de las participaciones federales a las entidades federativas, municipios y D. F., los criterios usados en la distribución son poco apegados a la realidad de los municipios y a los requerimientos que la hacienda pública municipal precisa para solventar tanto las obras como los servicios que está obligado a prestar con eficiencia y eficacia.

Si consideramos al Municipio como el último eslabón en la cadena frente a los gobernados, el más allegado a sus necesidades y requerimientos y la entidad con menos posibilidad de recaudar, resulta incongruente que en los foros nacionales en los cuales se pretende resolver de alguna manera la desproporcionalidad en los ingresos no se incluya la participación de los mismos, para que con sus experiencias y presentando sus necesidades puedan contribuir a ser factor determinante en la integración de las fórmulas de distribución de los recursos.

Con esta exclusión de los municipios se determina que existe una clara violación a su libertad ya que si bien es cierto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que el Municipio es libre dicha libertad se encuentra violentada al no permitir que como ente autónomo participe con representantes hacendarios en las Comisiones y grupos de trabajo que determinan la entrega de recursos a los Estados, quienes permearán a los municipios la entrega de los mismos.

El presente trabajo demostrará que la libertad del Municipio se encuentra restringida en Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no obstante que uno de los objetivos del mismo es respetar la soberanía de los integrantes de la federación y la libertad de los municipios, lo que

trae como consecuencia la desproporcionalidad en la entrega de los recursos ya que los Estados muchas veces desconocen las necesidades primarias o urgentes de todos y cada uno de sus municipios integrantes.

Lo anterior hace evidente la necesidad de que éstos participen de manera interactiva en las reuniones en las cuales la Federación y los Estados plantean problemas financieros, proponen soluciones de mejoras al Sistema y plantean las fórmulas de distribución de los recursos recaudados por la federación bajo criterios estrictamente apegados a la problemática económica y social que enfrentan en la actualidad los municipios.

Para lograr el referido objetivo, en el primer capítulo se llevará a cabo un estudio sobre el federalismo en México hasta llegar al tema del Municipio en particular, sus orígenes y evolución pasando por un estudio acerca de las Entidades federativas.

En el segundo capítulo se estudiarán tanto la facultad como la competencia tributaria de la Federación, los Estados y los Municipios mencionando las que la propia ley les confiere a los tres niveles de gobierno.

El capítulo tres comprende un estudio sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mencionando cuál es su objetivo y fundamento legal, se señalarán avances técnicos y estructurales hasta llegar al actual, los órganos de Coordinación Fiscal su integración y funcionamiento, la necesidad de ajustar las participaciones y aportaciones federales a los Municipios a fin de que puedan cumplir con sus fines y las desventajas que implica el propio sistema.

Para concluir con el presente trabajo de investigación se desarrollará el capítulo cuarto en el cual se mencionará el papel que desarrolla el Municipio dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los grupos de trabajo y comités de vigilancia que lo integran, la intervención de los Estados como integrantes del mismo y la necesidad de incluir la participación activa de los Municipios, con la afirmación de que éste debe protagonizar los foros de trabajo donde se determinan los lineamientos, fórmulas de distribución y fechas de entrega de recursos federales o del fondo participable, entendiendo que su esencia radica en atender las necesidades y demandas comunitarias más inmediatas, aprovisionar los servicios públicos elementales y conservar la tranquilidad y el orden público, haciendo efectivo el imperativo constitucional que lo considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y que establece los elementos básicos para dotarlo de libertad y autonomía.

Don Manuel Gómez Morín, fundador del Partido Acción Nacional, del Banco de México y precursor de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México decía que el municipio es el punto en que opera la intersección trascendental entre la vida privada y la vida pública.

Decía él en una frase muy bella:

El municipio es todavía el hogar, pero es ya la patria.

Palabras del Secretario de Gobernación, Carlos María Abascal Carranza, durante la firma del convenio en materia de Federalismo con el Foro de Federaciones, que se llevó a cabo en la Biblioteca Manuel Gómez Morín de esta dependencia el 30 de enero de 2006 en la ciudad de México.

CAPÍTULO 1

EL FEDERALISMO

Etimológicamente el origen del vocablo federalismo proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término federalismo hace referencia al *arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales, estados, provincias o territorios, independientes o federados, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución*.¹

También suele denominarse Estado Federal o República Federal y, generalmente, tiene un sistema político republicano y rara vez monárquico.

Los teóricos y estudiosos sobre el tema de fortalecimiento al federalismo han discutido esta noción a partir de la unión y la división de poderes. Para Alexis de Tocqueville el federalismo implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integran la federación “el gran cuerpo de la Unión”.²

Al respecto, es necesario destacar la posición de Hans Kelsen que considera al federalismo como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Esto es, para Kelsen “el federalismo se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política”.³

No obstante, el federalismo adquirió su justo valor hasta que fue plasmado como sistema práctico de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, convirtiéndose en poco tiempo en el prototipo de la mayoría de los sistemas federales modernos.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay diseñaron los principios básicos del sistema federalista apoyándose en la combinación de autonomía y gobierno compartido con respeto a la diversidad.⁴

Para conformar una definición del federalismo se debe partir de la idea de que la esencia del mismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar una unidad política que acomode la diversidad en la solución de los problemas de la vida diaria, en los cuales la democracia, entendida como un gobierno del pueblo, signifique autogobierno.

¹ Baca Olamendi, Laura. *Léxico de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. pág 238.

² Citado por Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1994, pág. 276.

³ Quiroz, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002, pág. 197.

⁴ Hamilton, Alexander. *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pags. 176-189.

De lo anterior, podemos manifestar que el federalismo es un sistema organizativo que se caracteriza por la unión de estados soberanos, basada en la no centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad.

1.1 La Federación.

Las federaciones están compuestas por divisiones territoriales que se autogobiernan, a las cuales se llega a dar con frecuencia el nombre de estados, comunidades, regiones u otras, que gozan de un mayor o menor grado de autonomía pero que, en cualquier caso, tienen facultades de gobierno o legislación sobre determinadas materias, distintas de las que corresponden a la administración federal o gobierno de la federación. El estatus de autogobierno de las regiones que lo componen está establecido por su constitución y, habitualmente, no puede alterarse unilateralmente por decisión del gobierno de la federación.

Con frecuencia las federaciones se constituyen sobre un acuerdo original entre estados soberanos. Los estados que forman la federación no suelen tener derecho a separarse unilateralmente de la misma.

Entre las federaciones más reconocidas de nuestros días se encuentran los Estados Unidos de América, el Brasil, la India, Alemania, Canadá, Australia y por supuesto México.

El federalismo ofrece solución a los problemas de las divisiones étnicas, religiosas, sociales; es una respuesta a las divisiones políticas y sociales específicas que implica el reconocimiento de que los intereses y valores en conflicto siempre están latentes, y que dicho conflicto es normal.

En los países latinoamericanos, cuyas sociedades son heterogéneas, el federalismo tiene mucho que aportar, sobre todo, por la gran importancia de la población indígena y las diferencias en el desarrollo económico de las distintas regiones, provincias, entidades federativas y municipios.

Se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, burocracia y política entre otros, están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal, y su existencia está garantizada por la constitución y no puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles.

De los aportes de Montesquieu se pueden distinguir dos modelos de federalismo que corresponden a dos interpretaciones de la teoría de la división de poderes:

- A. División de poderes: ésta es una interpretación orgánica y corporativa, que destaca el reparto de trabajos y funciones del estado, y se refiere a la cooperación y coordinación entre las instituciones estatales.

- B. Separación de poderes: se refiere a la autonomía de las distintas unidades estatales, y fue la que inspiró la constitución de los Estados Unidos de América en el siglo XVIII.

Se ha pretendido que el sistema federal debe contar siempre, como premisas justificativas de su adopción, con vigorosos regionalismos preexistentes, que sólo a través de una transacción lleguen a ceder una porción de su autonomía a fin de construir el gobierno nacional.⁵

El federalismo mexicano no sólo se ha mantenido constante, sino que se ha incrementado y profundizado en la medida en que se mira la efectividad de sus instituciones como medios indispensables para lograr un más justo reparto de la riqueza, un medio para combatir las desigualdades o asimetrías entre sus integrantes, fortalecer la capacidad local, activar la participación social, lograr una más eficiente prestación de los servicios públicos, modernizar las instituciones políticas y mejorar el equilibrio entre la sociedad y el gobierno con el fin de revertir tendencias concentradoras de facultades, recursos y programas a cargo del nivel central o federal.

1.1.1 Historia del Federalismo en México.

El federalismo surge en la guerra de independencia contra el centralismo colonial para combatir los intentos centralistas, imperialistas y monárquicos, con un claro propósito de unir a la nación a través del reconocimiento, de las aspiraciones regionales de libertad y autonomía de las provincias.

Fue una fórmula de unión para organizar al Estado, facilitaba el ascenso de las clases dispersas en el país, aseguraba la movilidad política y por ello se identificó con la ideología liberal, sin embargo algunos de los grandes triunfos liberales para consolidar la supremacía estatal implicaron el deterioro y abandono del municipio.

La necesidad real, en México, fue la descentralización del poder, reacción necesaria ante tres siglos de centralismo colonial recrudescido y finalmente, caído en el desmembramiento del Estado español.

Tres son los factores que llevaron a nuestro país a la implantación del régimen federalista:

- A. La preexistencia de una organización federativa o confederada de la época prehispánica, de rasgos descentralizados.

⁵ Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 2004

- B. El surgimiento de una nueva nación, ya que el federalismo sirvió para unir lo que se estaba desuniendo.
- C. El reconocimiento del éxito que tuvo su implantación en los Estados Unidos de América, como solución para la unificación nacional.

Con la constitución de Cádiz de 1812 se establecieron dos instituciones de nivel regional propuestas por el diputado coahuilense Ramos Arizpe: el municipio que siguió el sistema tradicional español con la supresión de cargos vitalicios dentro de los consejos y la provincia presidida por un jefe político designado centralmente, un intendente y siete diputados elegidos popularmente; su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas.

Las provincias con órganos representativos denominados diputaciones, habían sido ya posibilidades de autonomía, por ello se les considera como el origen de los estados miembros que habrían de ser la federación mexicana.

Fue la constitución de 1824 la que estableció el sistema de gobierno federal, de decisión fundamental que permitió que ese ordenamiento se consolidara como la primera constitución política mexicana y que a su vez, redundara en la existencia de un gobierno constitucional.

En diciembre del 1835 otro Congreso constituyente expidió las llamadas Bases Constitucionales que eliminaban el federalismo en el sistema gubernativo.

Fue así que los estados libres, soberanos e independientes se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores designados por el Ejecutivo supremo.

En 1843 se acentuó el centralismo al ser expedidas las bases de organización política de la República Mexicana. El saldo del centralismo fue el caos nacional y la pérdida de más de la mitad del territorio mexicano.

El centralismo fue germen de desorden y con ello de pérdidas irreparables. Sobrevino entonces la guerra de reforma, la constitución de 1857 y la restauración de la república federal. Dicha Constitución restableció el federalismo como una reconquista de las aspiraciones regionales ya establecidas en 1824.

El constituyente de 1917 ratificó y reafirmó el federalismo y alegó fundamentalmente sobre la necesidad de previsiones para garantizar una auténtica libertad y soberanía para los estados.

La década de los ochenta del siglo XX se caracterizó por la transformación de un federalismo entendido como un esquema o estructura de distribución de competencias entre esferas de

gobierno autónomas, pasando a la implantación de mecanismos y lazos de cooperación y colaboración, sin afectar la esencia y los principios constitucionales del mismo.

Entender al federalismo y sus perspectivas en la etapa actual de México requiere valorar esta institución y principio de organización del Estado dentro del proceso de cambio político y social que se está llevando a cabo en el país.

1.2 Las Entidades Federativas.

Una federación es algo más que una mera alianza de estados independientes.

A menudo una federación surge a raíz de un acuerdo inicial entre estados independientes que se unen para resolver problemas comunes o dotarse de una defensa mutua.

Las entidades que forman una federación no suelen tener competencia en asuntos de política exterior y por tanto carecen de la consideración de independientes bajo el derecho internacional; pueden considerarse dotados de cierta soberanía, ya que algunas competencias les quedan reservadas en exclusión al gobierno central.

El caso particular que nos ocupa y al cual referiremos en el presente trabajo de investigación es el Estado de México pero dichas características operan para el resto de las mencionadas entidades federativas.

La estructura del Estado mexicano obliga a los integrantes de la federación a establecer una organización interna que siga los lineamientos que el pacto federal determina.

Así tenemos que los Estados deben tener una forma de gobierno republicano, representativo y popular según lo establece el artículo 3 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, con gobernadores de elección directa que durarán en su cargo un máximo de seis años, sin que puedan reelegirse, en ningún caso, ni por ningún motivo cuando hayan ocupado cargo por elección popular ordinaria o extraordinaria.

Al igual que la federación, los Estados siguen el principio de la División de Poderes, y en su constitución establecen las bases particulares de su organización y funcionamiento.

Según el artículo 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el gobernador del Estado, como jefe del Ejecutivo, es el encargado de la Administración Pública Estatal, con facultades para nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados estatales, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida la

Legislatura Local y a elaborar los Reglamentos que juzgue necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura, entre otros.

La administración pública estatal se estructura de acuerdo con su Ley Orgánica respectiva, en la que deberán establecerse las dependencias y organismos que apoyarán al gobernador en el despacho de los asuntos que la Constitución le encomienda, de donde deriva la existencia de dicha administración.

Para Kelsen el federalismo es una forma de descentralización.⁶ Tres son, en su concepto, los grados de descentralización:

- A. La comuna o municipio que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado central.
- B. La provincia autónoma que alcanza determinada autonomía política, pero cuya Constitución le es impuesta por el Estado dominante.
- C. El estado-miembro o federado que goza de autonomía constitucional.

El signo específico del Estado federal consiste en la facultad que tienen las entidades integrantes de darse y revisar su propia Constitución.

Mientras la autonomía constitucional no exista no aparece el Estado federal cualquiera que sea el número de facultades que se descentralicen y, en cambio es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada entidad su propia constitución para que surja la característica de una federación.

Por otro lado, el imperativo de cada entidad federativa de darse su Constitución, que la teoría reconoce como característica esencial del sistema lo impone a su vez la Constitución general en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos por dicha Constitución y por las particulares de los Estados y en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

A las constituciones de los estados miembros alude también el artículo 133 que menciona que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En otros varios preceptos la Constitución Federal impone ciertas obligaciones positivas y negativas de los estados que sus Constituciones deben respetar.

⁶ Citado por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México 2004 pág. 147

Una vez establecido que el primer elemento constitutivo de un Estado federal es la autonomía concentrada en la Constitución, se determina que el segundo es la participación de los estados miembros en la formación de la voluntad federal.

Dicha participación puede ser de dos tipos:

- A. Indirecta la cual se canaliza a través de una Cámara, llamada Senado, en donde las entidades federativas están representadas como tales y que participa en la función legislativa al lado de la Cámara de Diputados o de Representantes, que representa a la población en general independientemente de la división en Estados.
- B. Directa la que en forma más o menos amplia tienen los estados miembros en la tarea de revisar la Constitución general. Ésta garantiza la persistencia del status federal, es decir asegura, por lo que toca a los estados miembros su existencia y sus competencias y en virtud de que precisa y exclusivamente al revisar la Constitución se puede alterar ese status.

Los elementos absolutamente necesarios del sistema federal son tres:

- A. Una zona de materias retenidas por los estados miembros en la que opera la autonomía constitucional.
- B. Una zona de facultades delegadas en los poderes centrales.
- C. Un sistema que garantice a los estados miembros la conservación de anteriores status.

1.3 El Municipio.

El vocablo municipio proviene del latín compuesto de dos locuciones: el sustantivo *munus* que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre varias acepciones y el verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los habitantes tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.⁷

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, el Municipio, los estados y la Federación.⁸

⁷ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa México. 2000, pág.1

⁸ Nava Negrete, Alfonso. Diccionario Jurídico IJ-UNAM, Tomo correspondiente a las letras de la I a la O.

Andrés Serra Rojas, refiriéndose a esta institución, señala que la descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales, que expiden la legislaturas de los Estados...⁹

Para Carlos F. Quintana Roldán el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.

En esta definición se destacan varios aspectos:

- A. Que el municipio es una institución de carácter jurídico, político y social.
- B. Que el municipio es una institución territorial, pues cuenta con una jurisdicción espacial definida.
- C. Que el municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es, que se originan, por el hecho de la vecindad de los individuos.
- D. Que el municipio en muchas ocasiones es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los estados.¹⁰

Resulta importante, denotar las diferencias que existen entre los términos municipio, ayuntamiento y cabildo.

Como ha quedado definido el municipio es la institución jurídica, política y social que está regida por un consejo o ayuntamiento.

La palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es la corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal, varios concejales, con el objeto de que administren los intereses del Municipio¹¹

En relación a este punto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México manifiesta en su artículo 117 lo siguiente:

⁹ Citado por Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa México. 2000, pág. 5

¹⁰ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa México. 2000, pág. 6

¹¹ Hernández Espíndola, Olga. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, pág. 262

Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva...

Es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra por individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el ayuntamiento es el representante más inmediato y directo a la población del municipio el cual como órgano colegiado toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, por medio del cual los integrantes de la población de un municipio, ejercen su autogobierno.¹²

El criterio que se ha utilizado para la integración de los Ayuntamientos en las Leyes Orgánicas Municipales en cuanto al su número de miembros puede tomar las siguientes formas:

- A. Atendiendo al número de habitantes que tenga cada municipio dentro de su estado.
- B. Atendiendo a la importancia de las poblaciones.

Por ser un cuerpo colegiado, el Ayuntamiento funciona en sesiones denominadas Cabildos, donde las decisiones se toman se toman por mayoría de votos. Cabildo proviene del latín *capitulum*, palabra con la que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia, dentro de nuestro contexto se le llamaba cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se le denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo, al acto de intercambiar opiniones se le denomina cabildear.

Las sesiones del ayuntamiento pueden ser:

- A. Ordinarias
- B. Extraordinarias
- C. Permanentes
- D. Solemnes¹³

Al respecto, la propia Constitución del Estado de México manifiesta en su Artículo 113 lo siguiente:

Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

¹² Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Porrúa. México 1993, pág. 161-164

¹³ Ob. Cit.

De igual manera refiere en su artículo 116 que los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero que la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales.

La duración de éstos en sus funciones es de tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.

1.3.1 Historia del Municipio.

1.3.1.1 El Municipio en Roma.

La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometidos a la misma Roma.

Recordemos que el carácter de esta ciudad fue un pueblo predominantemente guerrero, resultado no sólo de la guerra sino también de tratados y alianzas, formados de países y pueblos diversos, que lo único que tenían en común era el depender de la propia autoridad de Roma, pues como lo menciona Fustel de Coulanges:

*Cada ciudad, por exigencia de su misma religión tenía que ser absolutamente independiente. Era absolutamente necesario que cada cual poseyese su código particular, pues cada cual tenía su propia religión y de ésta emanaba la ley.*¹⁴

El municipio como institución jurídica nació durante el imperio romano, de cuya cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas del mundo accidental; advirtiéndose que el mismo adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado.

Los pueblos atacados por los romanos tenían dos alternativas al momento de la batalla, podían invocar dos fórmulas:

- A. *Dediti* lo cual significaba que se oponían a la dominación de Roma, la cual entonces los invadía militarmente y los vencía dejando de ser una *civitas*, anulando sus leyes, instituciones, cultos y templos, así como su territorio, que quedaba como propiedad del pueblo romano.

Los sujetos *dediti* perdían lo que más amaban sus dioses, religión, gobierno interno dejando de ser un cuerpo político.

- B. *Socci* que se entregaban sin luchar y que podían conservar sus instituciones propias, seguían organizados en ciudades, conservando sus propias leyes, la

¹⁴ Fustel de Coulanges. *La ciudad antigua*. Porrúa. México 4ª edición 1980, pág. 152

ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma siempre respetando la independencia de la metrópoli romana.

Estas ciudades se llamaban libres y lo eran en todo su régimen interior, formaban parte del imperio romano, pagaban impuestos y enviaban soldados a las legiones del mismo.

Esta formula fue uno de los medios para crear al municipio.

Roma crea al Municipio como una forma de organización política, ya que el Imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión algunas libertades para gobernarse. Cabe destacar que aun las modalidades más extremas de autonomía quedaban sometidas a la más completa fiscalización de los gobernadores romanos y al pago de impuestos.

En Roma se distinguieron cuatro tipos de municipios:

- A. Los que tenían derecho de ciudadanía completa y que tomaban el nombre de *optimo jure*.
- B. Los que sólo tenían parte de ella.
- C. Los que conservaban su propia legislación.
- D. Los que adoptaban la de Roma y que se denominaban *difuni facti*.

Los elementos del municipio en Roma fueron los siguientes:

- A. Un *territorium* y un *populus* que se manifestaba en asamblea general.
- B. Un poder organizador llamado *curia* que era un cuerpo deliberante integrado por una magistratura.
- C. Legislación propia o igual a la de Roma.

Las características principales del municipio eran las siguientes:

- A. El culto especial a sus dioses.
- B. La configuración de una personalidad propia.
- C. La organización derivada de la *Ley Julia municipalis* y de *Lex Rubria* en la que se establecía que cada municipio debía tener su consejo, su curia, sus comicios y sus magistrados; y el establecimiento de una institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

1.3.1.2 El Municipio en España.

El municipio en la península ibérica lo encontramos hasta la romanización de la misma; esta institución conservó en la época visigótica la organización y funcionamiento que tenía en los tiempos de la dominación del imperio romano.¹⁵

El municipio en España tuvo influencia de la cultura romana, visigoda, germánica y árabe, lo que hizo que esta institución tuviera sus propias peculiaridades y características que lo hicieron genuino y auténtico.

Para el siglo XI las ciudades comenzaron a florecer debido al renacimiento del comercio el cual fue favorecido por las cruzadas, con esto aumentó enormemente el poder municipal que se dispuso a limitar las arbitrariedades del señor feudal.

En este tiempo los hombres libres de una población se reunieron en el *concilium* o asamblea judicial y eligieron jueces o *justicios* del *cocilium*, surgiendo así el consejo municipal también eligieron a *judex* y a los *alcaldes*, quienes por un año ejercían las funciones judiciales.

Los consejos municipales eran autónomos en lo político y en lo administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad y era un hecho el sufragio popular.

Los municipios españoles obtuvieron derechos esenciales para el ciudadano tales como:

- A. Igualdad ante la ley.
- B. Inviolabilidad del domicilio.
- C. Colaboración de los habitantes en tareas públicas.
- D. Elegir a los funcionarios y volverlos responsables.
- E. Que los magistrados elegidos por cabildo abierto, que eran asambleas generales donde participaba toda la comunidad con voz y voto otorgando fuero a algunas de ellas, administraran la justicia.

El municipio tuvo su época de gloria en España de los años 1115 a 1237, y se constituyó en valuarte del pueblo español que se mostró deseoso de reconquistar sus ciudades, que estaban en manos de los musulmanes.

¹⁵ López, Sosa Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. UAEM, Toluca, Estado de México, 2004. pág. 66.

Los reyes veían en el municipio un aliado para controlar a los señores feudales, aunque los reyes empezaban a intervenir en la vida interna del municipio limitando sus derechos; poco a poco los funcionarios del rey asumen gran parte de la jurisdicción de los mismos.

El último intento por salvaguardar sus libertades y privilegios fue en la época de Carlos V pero en 1521 con la batalla y derrota de Villalar la suerte del municipio español cambió por completo pues finalmente se impuso el autoritarismo centralista.

1.3.1.3 El Municipio en América.

En el primer viaje realizado por Colón llevó a cabo la primera fundación del municipio que fue el fuerte de Navidad, procediendo a instaurar la primera ciudad insular, La Isabela, hoy República Dominicana, el 27 de noviembre de 1493, trazando calles, repartiendo solares y tierras y reservándose para sí el propio gobierno, organizándose más tarde el gobierno local a través de regidores, estableciéndose forma de elección y nombramiento de estos funcionarios municipales.

En cuanto al primer municipio de la América continental fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz, hoy conocido como La Antigua, a 10 Km. del puerto fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, quien levantó algunas enramadas para simular casas y marcó la plaza pública; y aunque sabía que no había sido autorizado para conquistar un nuevo reino se valió de la institución municipal que para ese entonces estaba en su apogeo, para ocupar las nuevas tierras.

Hernán Cortés con sus compañeros más cercanos fundan además, el primer cabildo a la usanza del derecho municipal español, en América. Fue el instrumento jurídico fundamental para el logro de la conquista no sólo del nuevo continente, sino en particular de la Nueva España.

El segundo municipio establecido y fundado fue en el Estado de Puebla, en Tepeaca y luego el tercero, que es de hecho el primer ayuntamiento metropolitano, el de Coyoacán.

Los municipios en la Colonia son órganos colegiados o corporativos que funcionaban como autoridad gubernativa.

Había dos tipos de ayuntamientos:

1. Los de españoles en el Nuevo Mundo.
2. Los de indios o naturales.

De la misma manera se crearon los ayuntamientos de indios sin intervención de caciques cuya finalidad era la cristianización. Tales pueblos eran fundados con la misma meticulosidad

urbanística que los municipios y los indios eran instruidos en el buen manejo del gobierno no pudiendo ser suprimidos sin expresa licencia real.

El ayuntamiento era un órgano de autoridad superior en las comunidades locales de la Nueva España, tenían reservados para sí las funciones administrativas, judiciales y legislativas; el municipio era técnicamente independiente y gozaba de autonomía.

En el caso de México nuestro municipio tiene origen en el encuentro del calpulli prehispánico y el provincialismo colonial, más específicamente en el sistema municipal castellano que se implantó en la Nueva España.

La autonomía y la democracia eran reglas rigurosas del municipio. Entre las concesiones más importantes de la Constitución de Cádiz de 1812 está el reconocimiento de la creación de municipios para las poblaciones y el restablecimiento de procedimientos democráticos para la elección de funcionarios municipales.

Con la Revolución Francesa, y por la ley del 14 de diciembre de 1789, que le confirió al municipio atribuciones específicas junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, importante antecedente en la actividad liberadora de los cabildos coloniales.

En México esto trascendió y se reflejó pues, en el arden municipal, inyectándole razones al movimiento precursor de la independencia, una actitud asumida por el ayuntamiento de la capital y no fue hasta el 28 de septiembre de 1821 fecha en que formalmente se instaló la junta gobernativa la cual nombró a Iturbide como su presidente y de la cual devino la firma del acta de independencia del imperio mexicano.

En el siglo XIX en México, la institución municipal fue en retroceso, debido a la pugna originada por la lucha entre liberales y conservadores, es decir, federales y centralistas pues los municipios nunca alcanzaron el florecimiento que llegaron a tener en la época colonial en la Nueva España y durante la dictadura porfiriana los municipios sólo existieron de nombre ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, careciendo de autoridad los ayuntamientos.

La autonomía municipal fue incluida como principio en los planes de San Luis y de Guadalupe que sirvieron de base para que el 26 de diciembre de 1914 don Venustiano Carranza expidiera por decreto núm. 8 la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857 mejor conocida como Ley del Municipio Libre.

El Plan de San Luis, en realidad llamado Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, dado a conocer el 1 de julio de 1906 por lo hermanos Flores Magón quienes se oponían al gobierno del general Díaz, recomendaba la supresión de los jefes políticos y la

reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.¹⁶

La libertad de los municipios quedó supeditada desde entonces y por obligación legal a la voluntad de los gobernadores y de sus legislaturas, impidiendo el pleno y absoluto federalismo mexicano, así como el progreso y desarrollo democrático del municipio mexicano.

En la actualidad se ha tenido temor a otorgarle pleno reconocimiento de libertad al municipio, institución que sigue supeditada a los dos niveles superiores: el federal y el local. Mientras siga conservando ese mismo estado jurídico no veremos al municipio como expresión fundamental del federalismo mexicano, sino que seguirá siendo un ideal.

Con el surgimiento del Estado Mexicano posrevolucionario, particularmente del artículo 115 constitucional surgieron dos clases de entes, respecto de los cuales ha sido difícil reconocer su naturaleza jurídica; estos son:

- A. La entidad federativa en el Estado Federal.
- B. El municipio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como la propia del Estado de México coloca al Municipio Libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no es mero integrante de la organización de los Estados sino que ha gozado siempre de una relevante individualidad propia, merecedora de estudio aparte.

La esencia del municipio mexicano radica en entender las necesidades y demandas comunitarias más inmediatas para aprovisionar servicios públicos elementales y conservar la tranquilidad y el orden público. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y el autogobierno.

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de diversas reformas, congruentes con la evolución de la vida política nacional.

Así, en 1933 se reformó para regir la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos; en 1947 al otorgar a las mujeres el derecho para votar y ser votadas en elecciones municipales; en 1976 en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; en 1977 para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, y en 1983 se reformó para consolidar la personalidad jurídica del municipio, con aportaciones de gran trascendencia entre las cuales destaca la característica de libertad municipal la cual se refrenda con el establecimiento de la hacienda municipal en los siguientes términos:

¹⁶ Silva Herzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. FCE, México 1966, pág. 100

- A. Se precisa un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoseles básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria.
- B. Se eleva a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales.
- C. El destino del gasto público de los ayuntamientos está garantizado con base en sus ingresos disponibles.
- D. Las legislaturas locales coparticipan con los ayuntamientos para que su atributo de libertad municipal se adecue a los ingresos municipales previstos, que los propósitos presupuestales libremente fijados se cumplan y que, en definitiva se garantice una honrada gestión administrativa municipal, mediante la aprobación de su Ley de Ingresos, la contratación de empréstitos y la aprobación de su cuenta pública anual.

En su párrafo inicial, el artículo referido dispone que los Estados tengan como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

En cuanto al origen del Municipio, la lucha por la autonomía local, afirma Kelsen, fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático. Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática, agrega, el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización.¹⁷

1.3.2 El Municipio en la actualidad.

Si el municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura.

Impulsar el desarrollo municipal significa hacer efectivo el imperativo constitucional que lo considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y que establece los elementos básicos para dotarlo de libertad y autonomía.

El municipio constituye la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados, es una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de la organización de los estados; es la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.

¹⁷ Citado por Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México 2004 pág. 147.

Si el centralismo de la federación ha representado serios obstáculos al desarrollo de los estados, el caso ha sido más crítico para los municipios, con recursos hacendarios raquíticos, fuerte dependencia de los gobiernos federal y estatal y una escasez crónica de tecnología y recursos humanos capacitados.

Aunado a lo anterior, los gobiernos de los estados poco hicieron para reivindicarlo y muchos de ellos actuaban como instancias exclusivas de control, minimizando sus necesidades y competencias administrativas.

El municipio mexicano es la comunidad local en donde se realizan las labores más importantes de la vida social, en el municipio se resuelven los pequeños y grandes problemas de la comunidad; la democracia en el nivel municipal juega un papel preponderante en la vida del país, de ahí que la perspectiva política, nos ubica en la disyuntiva de la distribución especial del poder, en tal sentido, el federalismo mexicano, por lo que se afana, y más ahora que se renueva en la tesis del nuevo federalismo, es en organizar el sistema de redistribución del poder democrático hacia dos vertientes:

- A. En un auténtico sistema de división de poderes.
- B. En hacer realidad los tres niveles de gobierno en México.

Los municipios como estructuras básicas de la organización territorial del Estado y en base a los principios administrativos de gestión y máxima proximidad a los ciudadanos, requieren en primer término, de una buena organización de su administración y su gobierno, y en segundo de los medios necesarios suficientes para dar respuesta a las demandas de sus administrados.

La estructura político administrativa del Estado Mexicano que obedece a la presencia de tres órganos de poder diversos: Federación, Estados o Entidades Federativas y Municipios.

1. Federación: está constituida por la unión de las diversas entidades territoriales que componen la República Mexicana, las que a través de un pacto consagrado en la Constitución ha convenido someterse a la autoridad de un poder soberano para la atención de todas las funciones de gobierno que por su naturaleza rebasan el ámbito meramente local de cada entidad.

La esencia del pacto federal radica en el hecho de que diversas circunscripciones territoriales que por sí mismas difícilmente podrían subsistir, se unen para dar origen a una entidad superior, la Federación, que las represente y gobierne mediante el ejercicio de una serie de poderes y atribuciones que los entes creadores le otorgan y le reconocen.

De igual manera aceptan someterse a una sola potestad soberana para constituir un Estado unificado; así el artículo 40 de nuestra Carta Magna proclama:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Desde luego, la coexistencia dentro de un mismo Estado y dentro de un mismo territorio de estructuras político administrativas federales y estatales, reclama la presencia de un sistema competencial perfectamente definido que señala las atribuciones y los límites tanto del poder federal como del de las entidades federativas.

Por esta razón, al artículo 41 constitucional estatuye que:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En esas condiciones la Federación aparece como la esfera de poder supremo de la República, cuya autoridad soberana se ejerce en todo el territorio nacional y en el ámbito internacional, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la ley fundamental.

2. Entidades Federativas: son las partes integrantes de la Federación, dotadas de un gobierno autónomo en lo que toca a su régimen interior, vale decir en lo relativo al manejo político administrativo de sus respectivos problemas locales. El régimen interior de los Estados, no puede en ningún caso contravenir las estipulaciones del pacto federal.
3. Municipios: pueden definirse como la célula de la organización del Estado Mexicano al servir de base para la división territorial y para las estructuras políticas y administrativas de las Entidades miembros de la federación.

1.3.3 Elementos básicos del Municipio.

Dentro del propio artículo 115 de la Carta Magna se encuentran elevados a rango constitucional los elementos básicos del Municipio, los cuales configuran el núcleo esencial o fundamental del mismo y son los siguientes:

A. EL ELEMENTO SUBJETIVO-ORGANIZATIVO

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal....

De dicho extracto se desprenden las siguientes características:

- a) El municipio Libre como base de la división territorial de los Estados.
- b) La prohibición de la existencia de cualquier autoridad que pudiese intervenir entre los ayuntamientos y los Entes federados.
- c) La personalidad jurídica del Municipio.
- d) La facultad reglamentaria de los municipios.

B. EL ELEMENTO OBJETIVO-COMPETENCIAL

...“III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b).- Alumbrado público;

c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d).- Mercados y centrales de abasto;

e).- Panteones;

f).- Rastro;

g).- Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h).- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;...

Los municipios tienen determinadas facultades competenciales o servicios públicos conforme a los siguientes criterios:

- a) Deberán fijarse con los entes federados, cuando así fueren necesario y lo determinen las leyes.
- b) Podrán tener otras atribuciones conforme a sus condiciones territoriales socioeconómicas y de capacidad administrativa y financiera, siempre y cuando las legislaturas de los Entes Federados así lo determinen, mediante ley.
- c) Coordinación y asociación municipal con el fin de lograr eficacia en la prestación de los servicios que le corresponda.
- d) Planeación

C. EL ELEMENTO FINANCIERO ECONÓMICO

...IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Se establece que los municipios administrarán libremente su hacienda y manejarán su patrimonio conforme a la ley, el cual se formará por:

- a) Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

- b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- c) Las participaciones federales.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Como se aprecia, el municipio y su núcleo básico se encuentran elevados a rango constitucional, sin embargo, es claro el dominio que tienen las legislaturas de los entes federados sobre los mismos, reproduciendo, de alguna manera, el centralismo de la capital de la república a las capitales de los entes federados.

En resumidas cuentas el ideal de la Constitución de 1917 no se ha cumplido, ya que sigue habiendo carencias de instituciones democráticas y cultura cívica, existe un centralismo federal reproducido por los entes federados a través de sus legislaturas, mimetismo jurídico y hasta hace poco hegemonía de un partido en el poder; nacimiento a la vida independiente de un México con finanzas públicas deficitarias, constante que permanece hasta la actualidad y en materia municipal, los Ayuntamientos nunca han podido satisfacer sus requerimientos indispensables y una de las formas de control político en México, es a través del presupuesto.

Los municipios como estructuras básicas de la organización territorial del Estado y en base a los principios administrativos de gestión democrática y máxima proximidad a los ciudadanos, son entes más comprometidos para organizar a sus vecinos a que participen en la satisfacción de sus necesidades.

Para ello requieren, en primer término, de una buena organización de su administración y su gobierno, y en segundo de los medios necesarios suficientes para dar respuesta a las demandas de sus administrados.

El artículo 115 Constitucional nos indica que:

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

"I: Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa,... y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado..."

Dentro de este contexto, los Municipios se presentan como una serie de pequeñas circunscripciones territoriales cuyo conjunto integra una Entidad Federativa.

La idea de dividir al país en múltiples células municipales tuvo por objeto constituir un primer frente de autoridad que localmente pueda atender los más pequeños pero ingentes problemas de cada comunidad, como los servicios de agua potable, alumbrado, alcantarillado, y policía entre muchos más; obviamente esto ocasiona en el ámbito local una situación similar a la

que ocurre en el nivel nacional: la coexistencia de dos niveles de autoridad, la estatal y la municipal, cuyas respectivas esferas de competencia también deben quedar perfectamente delimitadas tanto por la Constitución Federal como por las Constituciones de cada Estado.

Al respecto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece en su Título quinto Del Poder Público Municipal, en el Capítulo Primero De los municipios, en su artículo 112 lo siguiente:

La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...

De esta manera podemos determinar que el concepto de municipio libre se traslada de la Constitución Federal a la Constitución Local del Estado de México, manifestando con claridad que éste puede llevar a cabo todas y cada una de las facultades que le son conferidas de manera exclusiva, sin que medie entre él y el gobierno estatal autoridad alguna.

CAPÍTULO 2

POTESTAD Y COMPETENCIA TRIBUTARIAS

Para que el Estado satisfaga las necesidades y requerimientos que los gobernados le exigen, demanda de recursos económicos los cuales obtiene por la facultad que la ley le confiere de crear contribuciones.

Son muy variadas las fuentes que posee el Estado para la obtención de recursos, pero sin duda los ingresos públicos que le resultan más importantes son las contribuciones, las cuales constituyen su seguridad ya que se determinan sobre la base de la capacidad contributiva de las personas físicas y morales que los otorgan.

Así cuando el Poder Legislativo ejercita su función legislativa, crea normas imperativas de carácter público que obligan a todos los particulares que se encuentran comprendidos en la norma a aportar contribuciones, primero para que el Estado pueda funcionar y segundo para satisfacer las necesidades de la colectividad a que están encaminadas las contribuciones.

2.1 La potestad o poder tributario del Estado.

Cuando planteamos el hecho de que el Estado necesita una serie de medios para satisfacer las necesidades de carácter público en vías a la realización de sus fines y que los particulares tenemos la obligación de contribuir a los gastos públicos, presentamos una realidad que el Derecho debe instrumentar para dejar establecida nuestra obligación y la facultad del Estado para exigir su cumplimiento; el Estado en uso de su poder de imperio establece contribuciones necesarias y que los particulares sometidos a ese poder deber participar con una parte de su riqueza.

Para el famoso tratadista Karl T. Von Eheberg, los impuestos eran, en principio, exacciones destinadas a un fin determinado: para cubrir los gastos de guerra, y se concedieron a petición de los soberanos. Sólo con el tiempo se convirtieron en contribuciones regulares para alimentar la Hacienda Pública.¹

El pueblo expresa su voluntad soberana para formar al Estado, plasma en su Constitución la organización y funcionamiento de sus órganos legislativos, los cuales quedan sometidos al orden jurídico; de esta manera la fuerza del Estado se transforma en poder público, sometido al Derecho, que le sirve de medida ya que toda su actuación deberá realizarse dentro de lo señalado por la ley.

¹ Citado por Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. LIMUSA, México 1999. pág. 45.

En Roma se utilizaban las expresiones *potestas o imperium* que significaba la fuerza de dominación y mando del pueblo romano, al referirse a la fuerza del Estado.

Así pues en todas las épocas de la historia, el Estado ha ejercido su poder tributario, es decir, ha exigido a los particulares que le trasladen una parte de su riqueza; tales aportaciones han recibido el nombre de tributos.

En la actualidad, el poder del Estado queda plasmado en la Constitución, de donde dimana la potestad que los órganos pueden ejercer bajo el sometimiento al orden jurídico preestablecido; nuestra Carta Magna en sus artículos 39, 40 y 41, reconoce esta fuerza como la voluntad del pueblo en quien reside el poder superior del Estado, es decir, la soberanía, por cuya manifestación se estructuró el Estado Mexicano, con una organización determinada para el ejercicio de su poder a través de sus funciones legislativas.

2.1.1 Concepto de poder tributario.

El poder tributario es la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas. Éste tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por la naturaleza del mismo tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar organización y vida.²

El ejercicio del poder tributario es aquel en que el Estado, actuando soberanamente, y de manera general, determina cuáles son los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de efectuar el pago de las contribuciones.

El poder del Estado o poder tributario, fue plasmado en nuestra Constitución, de donde emana la potestad tributaria que es ejercida por los órganos a quienes se les atribuye expresamente, en nuestro caso, al Congreso de la Unión; la potestad tributaria se expresa en la Norma Suprema como la facultad para imponer contribuciones mediante una ley.

Ésta es ejercida discrecionalmente por el órgano legislativo, dentro de los límites constitucionales, culminado con la emisión de una ley, dejando a los sujetos destinatarios, supeditados al mandamiento de esta norma para su debido cumplimiento; en este orden de ideas el poder tributario es ejercido por la Federación a través del Congreso Federal y por las Entidades federativas y Municipios a través de los Congresos Locales.

² Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, México, 1999, Pág. 207

Dentro de nuestro sistema federal los municipios no tienen potestad tributaria, pues son las Entidades Federativas a través de sus Legislaturas las que les autorizan las contribuciones que deberán satisfacer sus presupuestos de egresos, se les han venido reduciendo cada vez más las fuentes económicas que pueden gravar y aunque en algunos casos se señala la participación de los mismos en los rendimientos de los impuestos no ha sido suficiente pues se les ha obligado a buscar ayudas económicas en la administración pública federal y estatal, sujetando dichos apoyos al aspecto meramente político.

2.1.2 Características del poder tributario.

Doctrinarios como Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yáñez, siguiendo a Giuliani Forrouge, han establecido que los caracteres del poder tributario son los siguientes:

- A. **ABSTRACTO.** En virtud de que es una potestad que deriva del poder de imperio que tiene el Estado sobre la población.
- B. **PERMANENTE.** Es una característica natural del Estado y deriva de su poder, por lo que sólo puede extinguirse tal poder cuando se extinga el Estado mismo, en tal virtud tiene la facultad de exigir a la población el pago de tributos hasta el último momento en que éste subsista y sólo acaba tal obligación para la población, en caso de que el Estado se extinga.

Esto resulta claro en virtud de que la población misma crea el Estado para satisfacer sus necesidades colectivas, que de manera alguna podría hacerlo cada persona en lo individual, y le otorga el poder tributario para que pueda subsistir y administrarse para crear esos satisfactores y entregarlos a la población, por lo que es parte innata e importante al poder mismo, que sólo puede extinguirse con la desaparición del Estado.

- C. **IRRENUNCIABLE.** Es esencial para el Estado, pues es la base para su funcionamiento ya que sin éste no podía subsistir dándole por lo tanto la calidad de irrenunciable para el Estado, toda vez que con los ingresos públicos que obtiene puede realizar su fin último que es el bien común, proporcionando los servicios públicos de seguridad, justicia, servicios educativos, médicos y otros que permiten a cualquier persona desarrollarse y lograr sus objetivos dentro de la colectividad.
- D. **INDELEGABLE.** Porque está dado por el pueblo al Estado y a nadie más, por conducto de las Instituciones creadas por el mismo pueblo en la Constitución General de la República, por lo que el Estado no puede delegar ni renunciar al mismo.

Es indelegable porque ningún ente distinto al Estado puede tener las características para realizar las funciones que él tiene encomendadas y que sirven para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Fernández Martínez, en su libro de Derecho Fiscal, considera dos características más del poder tributario que son:

- E. INTRANSMISIBLE. Por que no se puede transmitir ni ceder a terceros por ser propio y exclusivo del Estado y por que éste no se puede desprender de aquel.
- F. NORMATIVO. Por que no es arbitrario, sino que debe ejercitarse dentro del ámbito circunscrito por las normas constitucionales y demás ordenamientos legales.³

2.1.3 Poder tributario originario y derivado o delegado.

En el ejercicio del poder tributario, existen dependencias del mismo Estado que se dedican a establecer y recaudar contribuciones para el Estado, cuyas facultades están establecidas en ley, por lo que se ha hablado doctrinariamente de que existen categorías de la facultad tributaria, que son el poder tributario originario y poder tributario derivado o delegado.

Esto se presenta generalmente en Estados que tienen un sistema político federal, en donde coexisten Estados y Municipios y la propia Federación, ya que para regular las relaciones entre ellos se crean por lo general organismos Estatales, empresas paraestatales y otros a los cuales se les delega dicho poder.

- A. PODER TRIBUTARIO ORIGINARIO. Nace de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, no se recibe de ninguna otra entidad. Tal es el caso de la Federación y de los Estados en la República Mexicana, que tiene poder tributario originario.
- B. PODER TRIBUTARIO DERIVADO O DELEGADO. Se presenta cuando la entidad política lo posee porque a su vez le ha sido transmitido por otra entidad que tiene poder originario.⁴ Este supuesto es excepcional y se produce en algunos casos aislados en que la Federación como titular del poder originario lo transmite en parte a las entidades federativas autorizándolas para establecer determinados tributos; es el caso del artículo 118 constitucional, refiriéndose a los Estados, que dice lo siguiente:

Tampoco pueden sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

2.1.4 Límites constitucionales al poder tributario.

Como ya hemos señalado con anterioridad el ejercicio del Poder Tributario, corresponde al Poder Legislativo mediante el Congreso General en el caso de la Federación y a las Legislaturas Locales en el caso de los Estados y Municipios dentro de las atribuciones que la propia

³ Fernández Martínez, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. McGraw-Hill. México, 1999. pág. 95.

⁴ Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, México, 1999, Pág. 209

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga, dicha facultad consiste en poder legislar sobre las contribuciones que los gobernados deben pagar al Estado para sufragar el gasto público.

Por lo que la facultad que tiene el Poder Legislativo no es arbitraria, sino que está regida por la propia constitución, en la cual aparecen diferentes restricciones o limitaciones que conocemos como garantías constitucionales y que son, propiamente hablando, restricciones al poder del Estado; de acuerdo con esta idea las garantías constitucionales son el límite a la potestad tributaria del Estado frente al particular.

En el caso concreto de nuestro país la potestad tributaria se ejerce por el Poder Legislativo, cuando expide las leyes para cada contribución y cuando cada año señala, en virtud de la Ley de Ingresos, cuáles contribuciones van a estar en vigor en cada ejercicio fiscal.

Pero el establecimiento de una contribución no sólo debe seguir los lineamientos orgánicos de la Constitución, sino que también debe respetar las garantías del gobernado, pues de no ser así, él mismo podrá ejercer el medio de control constitucional, el amparo, para dejar sin eficacia un tributo nacido en contra del orden establecido en la propia Constitución.

Arriola Vizcaíno menciona que el tributo, la contribución o ingreso tributario es el vínculo jurídico en virtud del cual el Estado, actuando como sujeto activo, exige a un particular, denominado sujeto pasivo, el cumplimiento de una prestación, pecuniaria, excepcionalmente en especie.⁵

Cabe mencionar que ni en nuestra Constitución ni en las disposiciones secundarias encontramos una definición de tributo; no se utiliza ese término sino que solamente señala el concepto contribuciones.

La garantía de legalidad tributaria se encuentra regulada por el artículo 31 en su fracción IV que establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo que significa que sólo por ley pueden ser impuestas las contribuciones, en la cual se deben precisar los elementos del tributo.

Este precedente nos lleva a considerar también el principio de Reserva de la Ley, en virtud del cual las contribuciones sólo se pueden establecer por ley y solo ella puede regular los elementos que la integran que son los siguientes:

A. Sujeto. En materia tributaria hay dos que son:

- a) Sujeto activo. Dentro de la organización del Estado Mexicano, los sujetos activos son la Federación, las Entidades locales, incluidos los estados y el DF, y los Municipios, se consideran sujetos activos porque tienen el derecho de exigir el

⁵ Citado por Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Tributario. Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002. pág. 114

pago de tributos aunque no en la misma amplitud pues la Federación tiene la potestad tributaria para imponer los tributos necesarios a cubrir el presupuesto y los Municipios, por ejemplo, sólo tienen la facultad de recaudar lo que la Legislatura Local les fija.

- b) Sujeto pasivo. Es aquella persona física o moral, nacional o extranjera obligada al pago. Según Flores Zavala es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el impuesto.
- B. Objeto. Es la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal, entendiendo éste como el que tenga derecho a percibir el Estado, proveniente de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios y otros más que la propia ley determina en el artículo 4º del Código Fiscal de la Federación.
- C. Unidad fiscal o unidad del impuesto. Es la cosa o cantidad delimitada en medida, número, peso, sobre la que la ley fija la cantidad que debe pagarse por concepto de impuesto y que sirva para hacer el cálculo correspondiente en cada caso concreto.
- D. Cuota. Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto.
- E. Base. Es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto, por ejemplo el monto de una renta percibida.
- F. Tarifa. Son las listas de unidades y de cuotas correspondientes, para un determinado objeto tributario o para un número de objetos que pertenecen a una misma categoría.
- G. Catastro tributario o padrón. Son las colecciones oficiales de los hechos que sirven para determinar los sujetos y los objetos del impuesto, así como la deuda individual de cada causante.
- H. Procedimiento tributario. Son todos los actos de la Administración encaminados a la determinación y percepción del crédito fiscal. Puede dividirse en tres fases que son las siguientes:
 - a) Oficiosa.
 - b) Ejecutiva.
 - c) Contenciosa.
- I. Causa o fundamento del impuesto. Es el motivo por el que se cobran los impuestos.
- G. Fuente del impuesto. Es el monto de los bienes o de la riqueza de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto, puede ser la renta o el capital.⁶

⁶ Flores Zavala, Ernesto. *Finanzas públicas mexicanas*. Porrúa. México 2004, págs. 65, 66, 69, 128-130.

2.1.5 Potestad tributaria exclusiva de la Federación.

La característica esencial del Estado federal consiste en la distribución de facultades que establece la Constitución entre el Gobierno federal y los Estados lo que permite el equilibrio entre la Unión y sus entidades integrantes.

Existen diversos sistemas para distribuir las facultades entre la Federación y las entidades federativas; México sigue el principio estadounidense en este aspecto: todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de las entidades federativas, sólo difiere en que la constitución política aclara que las facultades federales tienen que estar expresamente señaladas.

La técnica constitucional del reparto de competencias no es un modelo inmutable, la realidad moldea y modifica el proyecto federalista original, por ello la distribución de competencias no la fija la constitución para siempre, sino que se va alterando a través de las modificaciones o de nuevas interpretaciones a la misma.

Hay que tener presente que el caos jurídico puede darse fácilmente en virtud de la coexistencia en un mismo espacio político de dos grandes ámbitos de autoridad: el emanado de la Unión y el emanado de los estados miembros; racionalizar esta distribución de competencia es lo único que permite la coexistencia un en mismo territorio de un poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto Federal como Estatal.

Vemos pues la indispensable necesidad de contar con un criterio esencial para la actuación del gobierno federal y los estados; la distribución de competencias entre los poderes federales y los estados.

Esta distribución se lleva a cabo de acuerdo a los siguientes sistemas:

- A. Este sistema establece con absoluta precisión las competencias exclusivas del Gobierno federal y las de los Estados. Mediante éste se trata de enumerar el cuadro total de competencias atribuidas a uno y otro ámbito de autoridad. Este sistema presenta graves deficiencias pues pretende racionalizar de manera total sendos ámbitos de competencia; esto es muy difícil y complejo dado la enorme, creciente y cambiante actividad del poder público.
- B. El segundo sistema se limita a enumerar solamente las competencias que la Constitución otorga a los Estados miembros, estableciendo que aquellas competencias no enumeradas a favor de los Estados, se entienden conferidas a la autoridad federal.
- C. El tercer sistema enumera una serie de competencia en forma exclusiva a favor de los poderes Federales, reservando todas las demás a favor de lo Estados. Este sistema se complementa con las facultades implícitas a favor de la autoridad federal que de hecho aumenta considerablemente su grado de actuación. Dentro de este sistema se dan en los

Estados federales una serie de competencias concedidas a las autoridades federales pero no prohibidas a los Estados, pudiendo en consecuencia ser reguladas tanto por el gobierno federal como por los Estados.

Este último sistema es el regulado en nuestra Constitución que establece una serie de principios respecto al problema de la competencia en el estado federal que se pueden enunciar en la forma siguiente:

A. Facultades atribuidas a la federación, para legislar, enunciadas de dos formas:

- a) En forma expresa: las atribuciones que se consignan en el artículo 73 constitucional; en donde la fracción XXIX se refiere a facultades expresas delineadas en el propio artículo.

El referido artículo 73 manifiesta en dos de sus fracciones lo siguiente:

El Congreso tiene facultad:...

...VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;...

...XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1. Sobre comercio exterior.*
- 2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en el párrafo 4º y 5º del artículo 27.*
- 3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.*
- 4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y*
- 5. Especiales sobre:*
 - a) Energía eléctrica.*
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.*
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.*
 - d) Cerillos y fósforos.*
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación.*
 - f) Explotación forestal, y*
 - g) Producción y consumo de cerveza.*

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica... "

- b) Las prohibiciones que tienen las entidades federativas manifestadas en los artículos 117 y 118.

B. Facultades atribuidas a las entidades federativas para legislar que establece el artículo 124 que dice lo siguiente:

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Todo lo que no corresponde a la federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma establece y salvo aquellas que están expresamente conferidas a la Federación.

C. Facultades prohibidas a las entidades federativas que pueden ser de dos tipos:

a) Absolutas son los actos que jamás pueden realizar las entidades federativas; el artículo 117 constitucional manifiesta en su encabezado “Los Estados no pueden en ningún caso...”

b) Relativas que son los actos que en principio están prohibidos a los estados miembros pero con la autorización del Congreso Federal sí los pueden realizar; el artículo 118 manifiesta en su encabezado (Los Estados) *Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión...*

D. Facultades concurrentes son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la Federación, no prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la primera legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto.

Por otro lado y después de un interesante estudio sobre los análisis que al respecto hicieron tanto de Flores Zavala como De la Garza, el tratadista Jorge Carpizo llega a la conclusión de que la potestad tributaria de la Federación y de las entidades federativas es coincidente, es decir, que las legislaturas federales y locales tienen potestad tributaria ilimitada, con excepción de las locales que no pueden incursionar en el campo expresamente concedido a la Federación que no pueden imponer contribuciones sobre las materias fiscales exclusivas de la misma, ni en las prohibiciones que la ley fundamental les impone.⁷

Al respecto la SCJN ha manifestado mediante jurisprudencia lo siguiente:

PRODUCCIÓN DE SERVICIOS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA GRAVAR EN LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO A LA ENAJENACIÓN O, EN SU CASO, LA IMPORTACIÓN DE AGUAS GASIFICADAS O MINERALES, REFRESCOS, BEBIDAS HIDRATANTES, QUE UTILICEN EDULCOLORANTES DISTINTOS AL AZÚCAR DE CAÑA, TIENEN SU FUNDAMENTOS EN EL ARTICULO 73, FRACCIÓN VII DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.- De los artículos 73, fracciones VII y XXIX, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que no existe una delimitación radical entre la competencia federal y la estatal en materia impositiva, sino que se trata de un sistema complejo con diversas reglas que deben tomarse en consideración para distribuir las facultades impositivas entre ambos órdenes de gobierno, a saber: a) concurrencia contributiva entre la Federación y los

⁷ Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. Porrúa. México, 1994, pág. 100

Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (artículos 73, fracción VII y 124 constitucionales); b) limitación a la facultad impositiva de los Estados mediante la reserva exclusiva de determinada materia a la Federación (artículo 73 fracción XXIX, constitucional); c) restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117, fracciones IV, V, VI y VI y 118 constitucionales). Por tanto, aun cuando el artículo 73, fracción XXIX, quinto numeral, de la Constitución Federal establece la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para imponer contribuciones especiales sobre las materias que enumera, entre las que no figura la referente a la enajenación o la importación de aguas gasificadas o minerales, refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes, que utilicen concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que al diluirse permitan su obtención, elaborados con fructuosa o cualquier otro edulcorante distinto al azúcar de caña, ello no significa que el legislador federal carezca de atribuciones para imponer contribuciones respecto de esa materia, pues aquellas derivan del contenido de la fracción VII del artículo 73 constitucional que señala que el Poder Legislativo Federal tiene facultad para imponer los tributos necesarios para cubrir el presupuesto.

2ª./J. 154/2005

Amparo en revisión 1029/2003.-Embotelladora de Tampico, S. A. de C. V. y otras.- 23 de enero de 2004.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.-Secretario: Jorge Luis Revilla De la Torre.

Amparo en revisión 2492/2003.-Casa Cuervo, S. A. de C. V.-30 de abril de 2004.- Cinco votos.-Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Amparo en revisión 296/2004.-Embotelladora de Cuautla, S. A. de C. V.-11 de junio de 2004.-Cinco votos.-Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Amparo en revisión 1447/2004.-Casa Cuervo, S. A. de C. V.- 26 de noviembre de 2004.-Cinco votos.-Ponente Margarita Beatriz Luna Ramos.-Secretario: Óscar Zamudio Pérez.

Amparo en revisión 826/2005.-La Victoria S. A. de C. V. y otra.- 24 de junio de 2005.- Cinco votos.- Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.- Secretario: Rolando Javier García Martínez.

Amparo en revisión 154/2005.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del siete de diciembre de dos mil cinco.

2.1.6 Potestad tributaria de las Entidades Federativas.

La doctrina suele dar el nombre de autonomía a la potestad de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, primeramente su Constitución; es definida como la

condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él.⁸

Se trata de distinguir así dicha potestad de la soberanía que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquella por un dato importante; mientras la soberanía consiste en la autodeterminación plena, la autonomía presupone una zona de autodeterminación y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas.

En principio los Estados en la República Mexicana concurren con la Federación en un poder tributario general; una opinión muy extendida y aun sostenida por la Suprema Corte y por los tratadistas, es que el fundamento de dicho principio, o sea el fundamento constitucional de tal poder tributario de los Estados, reside en el artículo 124 de la constitución federal, el cual dispone que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados.

La potestad concurrente con la Federación en materia tributaria se originan en aquellas fuentes que pueden ser gravadas tanto por éstas como por los estados; la concurrencia se da en el ejercicio de la facultad conferida al Congreso de la Unión en la fracción VII del artículo 73 constitucional, para crear las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto federal en aquellas materias que no le son exclusivas y que ejercen también los estados miembros.

En materia de tributación no existe un poder tributario reservado a los estados, aun cuando la Constitución confiere algunos poderes tributarios exclusivos de la Federación, en el artículo 40, que dispone lo siguiente:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Es en la autonomía o soberanía de los estados donde radica el fundamento del poder tributario de los Estados, pues es reconocido universalmente que la soberanía implica el poder de tributación y que la falta de dicho poder significa ausencia de soberanía.

La soberanía del latín *superanus*, super, sobre o encima vio sus orígenes a finales de la edad media como sello definitivo del Estado nacional.

Es definida como suprema autoridad, mando superior; manifestación que distingue y caracteriza al poder del Estado, por lo cual se afirma su superioridad jurídica sobre cualquier otro

⁸ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo II. 11ª Edición. Heliasta, Argentina, 1976.

poder, sin aceptar limitaciones ni subordinación que cercene sus facultades ni su independencia dentro de territorio y posesiones⁹

El artículo 117 fracciones de la II a la VIII de nuestra Carta Magna menciona que los Estados tienen un poder inherente y original de tributación, el cual ha tenido la Constitución que restringir en algunas materias para que impongan tributos sobre aquellas materias en que la Constitución le concede soberanía tributaria exclusiva.

Por lo tanto, el fundamento del poder tributario radica en la autonomía y soberanía interna de los estados, ya que la soberanía implica el ejercicio de la potestad tributaria.

Todas las materias que no sean exclusivas de la Federación podrán ser gravadas en forma concurrente por ésta y por lo estados; así lo resolvió el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la revisión al amparo 9521/65, publicada en la página 77 del volumen CXXXIII del Semanario Judicial de la Federación, que en su parte conducente dice lo siguiente:

El que haya materias reservadas exclusivamente a la Federación, conforme a las fracciones X y XXIX del artículo 73 constitucional, no significa que sus facultades impositivas deban limitarse a dichas materias, sino que los Estados están excluidos de ellas...¹⁰

Aunque en este extracto se menciona la fracción X del referido mencionado 73 constitucional, mi opinión personal es que esta fracción no refiere la potestad tributaria de la Federación para gravar en las materias que el propio artículo establece, sino que sólo alude la posibilidad de legislar y que más bien debiera referirse la fracción VII del mismo artículo, que menciona la facultad del propio Congreso de establecer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

2.1.7 La ausencia de potestad tributaria Municipal.

El Congreso Constituyente de 1917 debatió largamente sobre la forma de dar autonomía financiera al Municipio; nunca dudaron los constituyentes de Querétaro en que esa suficiencia financiera municipal era indispensable para tener un Municipio Libre.

La experiencia ha demostrado que no puede haber Municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

⁹ Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*. Tomo II. 11ª Edición. Heliasta, Argentina, 1976.

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1997, pág. 51

A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca; entre los Municipios y su Estado, y entre todos estos y la Federación existen vínculos de solidaridad.

Las finanzas públicas de las tres entidades deben desarrollarse en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno.

En febrero de 1983 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado presentó una iniciativa de ley que manifestaba que el Municipio es una comunidad básica, una sociedad natural domiciliada, su función primordial es el gobierno directo de la comunidad básica.

La reforma del precepto constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país; sin embargo, no le otorga poder tributario al mismo, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder radica en la Legislatura o Congreso del Estado, situación que lo hace depender, en materia tributaria, del poder estatal.

La carencia de poder tributario municipal limita el fortalecimiento del Municipio, impidiéndole ejercer un régimen hacendario decoroso, ya que en materia financiera queda supeditado a las contribuciones que las Legislaturas locales le señalan y a las participaciones que le sean asignadas con base en lo manifestado por el artículo 73 fracción XXIX.

El manejo arbitrario del poder tributario a favor del Municipio lo ha mantenido supeditado por falta de autosuficiencia económica; es cierto que el municipio siempre pudo manejar libremente su hacienda, pero ello no le garantizaba que ésta fuera suficiente para satisfacer sus necesidades ya que su integración quedaba sujeta a un criterio más político que económico; el Estado determinaba qué renglones quedarían gravados y de qué manera y qué participaciones le serían asignadas.

Con las modificaciones promovidas en los años ochentas la situación financiera del Municipio se mejora en algunos aspectos, se le atribuyen materias exclusivas que deberán asignarles los estados, integrando a partir de ese momento, su hacienda por los siguientes elementos:

- A. Contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz y sus modificaciones.
- B. Participaciones federales.
- C. Ingresos por los servicios públicos que preste.

D. Rendimientos de sus bienes.

Como conclusión podemos afirmar que el Municipio carece de potestad tributaria ya que no puede establecer sus contribuciones directamente y sólo administrará su hacienda con base en su competencia tributaria.

La presencia de tres sujetos activos de los tributos es fuente de innumerables problemas y se corre el riesgo de que un mismo ingreso, rendimiento o utilidad, se vea gravado por tres clases distintas de tributos; esto conduciría a una situación indebida y anormal representando una carga insostenible para cualquier causante que en esas condiciones no estaría sacrificando en beneficio del Estado una parte proporcional de sus percepciones, sino prácticamente la totalidad de las mismas.

Consecuentemente, la coexistencia en un mismo país de un fisco federal, de uno local o estatal, y de otro municipal, no deja de ser peligrosa; ante esta situación, la Constitución ha tenido que establecer un conjunto de reglas que integran un sistema competencial en materia fiscal, el que, a pesar de sus incongruencias y defectos, procura impedir casos de doble y hasta triple tributación.

Dicho sistema se estructura a través de la delimitación de las materias objeto de gravamen federal, de las reservadas a las Entidades Federativas y de las que pueden servir de base para la integración de las haciendas municipales, basándose en el principio de que las fuentes de riqueza reservadas a la potestad tributaria de uno de los sujetos activos, no puede ser gravada por cualquiera de los dos y viceversa.

2.2 La competencia tributaria.

En el mandato legal se fundamenta la actuación de las autoridades en materia tributaria, las cuales se encuentran sujetas a lo dispuesto por la ley, de acuerdo a su competencia tributaria; por lo tanto cuando se hace alusión a la potestad tributaria se refiere a la fuerza que emana de la propia soberanía del Estado; en tanto que cuando se menciona la competencia tributaria se refiere a las facultades que le ley le ha otorgado a los órganos del Estado.

El Diccionario Jurídico refiere, en relación a la competencia, que encuentra su raíz etimológica en las voces latinas *competentia*, *compentens*, *entis*. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos.¹¹

¹¹ Flores García, Fernando. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991, pág. 542

Radica en poder recaudar un tributo cuando se ha producido un hecho generador; el titular de dicha competencia es el acreedor de la prestación tributaria.¹² Consiste en ejecutar las normas jurídicas tributarias.

Corresponde al Poder Ejecutivo, en su carácter de recaudador fiscal, el determinar o el comprobar cuándo se han producido en la realidad los hechos o situaciones que generan la obligación de pagar esos tributos, señalar o determinar la cuantía de los pagos o bien verificar si las prestaciones que han realizado se encuentran ajustadas a la ley.

Es precisamente el Ejecutivo a través del Presidente de la República y los órganos de la administración Pública descentralizada quienes se encargan de llevar a cabo dicha actividad; a nivel estatal el gobernador de cada entidad, a lo que en el nivel municipal la tiene el Ayuntamiento; así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona lo siguiente:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;...

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México señala lo siguiente:

Artículo 65.- El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un solo individuo que se denomina Gobernador del Estado de México.

De igual manera, refiriéndose a las facultades y obligaciones del Gobernador el artículo 77 de la referida Constitución establece lo siguiente:

I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales;

II. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;

III. Promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

IV. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura;...

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en relación con las atribuciones de los ayuntamientos indica lo siguiente:

...XXXIV. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXV. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;...

¹² Garza, Sergio Francisco de la. *Derecho Financiero Mexicano*. Porrúa, México, 1999, Pág. 210

CAPÍTULO 3

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO

3.1 La coordinación fiscal.

El ejercicio de la función administrativa presupone la existencia de diferentes órganos a través de los cuales el Estado y el poder Ejecutivo Federal en particular, la realizan.

Esos órganos se estructuran a través de diferentes naturalezas jurídicas, como son la centralización, la desconcentración y la descentralización; sin embargo, en los últimos años se han venido involucrando no sólo a todos los órganos que integran la Administración Pública Federal, sino también a las administraciones estatales y municipales, en la realización de las funciones administrativas de la Federación.

La organización administrativa tiene como finalidad básica la unidad de actuación de todos sus órganos lo cual se logra, por un lado, a través de la relación jerárquica en virtud de la relación de dependencia que se da entre órganos de un mismo ente público y por el otro, por medio de las relaciones de coordinación, para combinar la actividad de órganos de igual jerarquía de diferentes Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Paraestatales, así como con otras Administraciones Públicas estatales o municipales.

De esta relación de coordinación se desprenden, a su vez, otros dos tipos que son:

- A. Las *ínterorgánicas* conforme a las cuales se vinculan dos o más órganos pertenecientes a una misma entidad pública estatal.
- B. Las *ínteradministrativas* que vinculan a dos o más órganos que pertenecen a distintas entidades públicas estatales¹.

Ahora bien, específicamente la coordinación en materia fiscal es el acto mediante el cual los estados y municipios asumen diversas acciones y responsabilidades en materia de administración de impuestos federales coordinados, transformándolos con ello en parte actuante de administración tributaria nacional.

La coordinación fiscal sirve para lograr la unidad de la actuación de la Administración Pública en su conjunto, ya que a través de ella se combinan los esfuerzos de los órganos que integran dicha organización con el propósito de satisfacer apropiadamente los fines públicos.

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 1997. p. 106

Ofrece también la ventaja de que al impedir la existencia de tributos locales sobre ingresos gravados por la Federación, evita la concurrencia fiscal y con ello la doble tributación, proveyendo al mismo tiempo de recursos tributarios a las Entidades Federativas y a los Municipios que de otra suerte quedarían ante una grave situación financiera, por la carencia de ingresos propios y suficientes para cubrir el gasto público.

Al analizar la evolución de esa coordinación es posible identificar varias etapas en las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno, que son las siguientes:

- A. La primera etapa de 1824 a 1916 se caracterizó por la dependencia fiscal de las entidades federativas de la propia federación, las relaciones entre estos niveles se efectuaron dentro de un sistema fiscal desorganizado, con una acumulación de gravámenes federales y estatales y una recaudación basada en el cobro de derechos de estado a estado, al comercio y a la industria, lo que se traducía en una anarquía impositiva y en subordinación de la federación a los estados y, en algunos casos, de éstos a la federación.

Esta situación se explica por el hecho de que en las Constituciones de 1824 y 1857 no se delimitaron las fuentes impositivas que correspondían a la Federación y a los estados, por lo que la práctica operaban dentro de un sistema de facultades simultáneas y coincidentes de ambos órdenes de gobierno para fijar libremente sus contribuciones.

- B. En la segunda etapa, de 1917 a 1941, se llevaron a cabo los primeros intentos para delimitar las competencias tributarias; se intentó superar la anarquía fiscal, así como mejorar las haciendas federal y locales, destacando los esfuerzos para delimitar la competencia tributaria, a partir de reuniones de representantes federales y de los gobiernos locales que tenían por objeto solucionar problemas relacionados con la falta de coordinación, finanzas públicas deficitarias, cargas excesivas y desigualdades entre contribuyentes.

Adicionalmente sobresale el hecho de que en la Constitución de 1917 en su artículo 115 fracción segunda, se determinó que los Municipios dispondrían de contribuciones en proporción suficiente para atender sus necesidades, las cuales serían fijadas por las legislaturas locales.

- C. Es hasta la siguiente etapa, de 1942 a 1952, cuando se delimitaron por la vía constitucional las competencias fiscales, al aumentar las facultades privativas de la federación en materia impositiva, con lo cual se limitaba la libre imposición de los gobiernos locales, además de precisar el carácter federal de algunas cargas tributarias, como los gravámenes al comercio exterior y las contribuciones especiales, evitando la concurrencia que existía al respecto.

Se expiden leyes que tienen por objeto orientar y controlar el pago de participaciones federales a los estados en impuestos de carácter especial, en tanto que las relativas a otros gravámenes federales se establecieron en las correspondientes leyes específicas como la del impuesto sobre la renta, entre otras.

Resultaba impostergable la modificación de las relaciones fiscales entre la federación y los estados que se reflejara en una mejor distribución de las contribuciones, con tal propósito en 1953 se expidió la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados.

Asimismo se celebraron convenios de colaboración en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, los cuales hasta la fecha son un instrumento que permite uniformar y armonizar las relaciones fiscales entre ambos niveles de gobierno.

- D. Al finalizar la década de los setenta, el sistema de coordinación fiscal respondía a tres propósitos fundamentales: evitar la concurrencia impositiva de los tres niveles de gobierno, distribuir con carácter de compensatorio participaciones a estados y municipios con equivalente recaudatorio de impuestos suspendidos y propiciar la administración de impuestos federales por los estados.
- E. En la etapa que comprende de 1980 a 1988 se constituyó el nuevo sistema de coordinación fiscal tendiente a fortalecer el federalismo, incrementar las participaciones federales a estados y municipios, propiciar un desarrollo regional más equilibrado y sentar las bases para la descentralización fiscal con el fin de facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus responsabilidades fiscales.

El sistema tenía como principales instrumentos en materia fiscal federal los convenios que celebran la SHCP y los gobiernos de los estados, concretando principios de solidaridad, subsidiaridad y de cooperación entre los tres niveles de gobierno al favorecer la redistribución del ingreso entre los mismos así como la redistribución de recursos de los estados de mayor desarrollo relativo hacia los de nivel intermedio y de menor desarrollo.

En lo que atañe al Fondo de Fomento Municipal creado con la intención de distribución de los ingresos participables, los criterios aplicados para la distribución de las participaciones correspondientes consideraban a los estados y no directamente a los municipios, además de que su distribución se sujetó a las indicaciones de las legislaturas locales lo cual no aseguró un criterio de equidad al interior de cada entidad federativa.

- F. Con las reformas a la LCF realizadas en diciembre de 1989 se creó un nuevo sistema de coordinación entre la federación, los estados y los Municipios, destacando tres aspectos medulares: el incremento de la recaudación federal participable, la desvinculación de la fórmula de distribución de participaciones de la recaudación al impuesto al valor agregado y la adopción en su lugar de una nueva que posibilitó una distribución más equitativa atendiendo al nivel de desarrollo de cada entidad federativa y al tamaño de su población.²

La coordinación fiscal en México ha permitido establecer sistemas tributarios que tienden a evitar la tributación múltiple, es decir la aplicación de un mismo impuesto o de gravámenes

² Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica. México, 1994. pp. 80-83

similares por diferentes niveles de gobierno, por lo que en 1980 entró en vigor la LCF, la cual está basada en la necesidad de considerar el problema de coordinación fiscal entre la Federación, el DF, los estados y los Municipios del país, teniendo en cuenta que la Constitución Federal no delimita fuentes de tributación o campos impositivos federales, estatales y municipales, con excepción de los artículos 73 fracción XXIX y 115 fracción IV que reservan algunas fuentes para que fueran gravadas exclusivamente por la Federación y otras por los estados, pero sin que en dichas fracciones quedaran comprendidos los principales impuestos federales como el ISR y el IVA.

Este tipo de coordinación es uno de los mecanismos más añejos en nuestro país y ha tenido como propósito eliminar las deficiencias del sistema tributario federal y del propio sistema de coordinación, haciendo más efectiva la obtención de ingresos a través de la mejora en la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones fiscales y buscando superar el centralismo en el trámite y resolución de problemas de carácter fiscal; además, acerca la presencia fiscal hacia los gobiernos locales que es el lugar donde surgen los problemas favoreciendo el desarrollo de su capacidad administrativa y garantizando a los contribuyentes la aplicación uniforme de los criterios en la administración de los impuestos federales coordinados por las entidades.

Por otro lado, la no delimitación constitucional de las fuentes de tributación que deben corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, da lugar a la doble o múltiple tributación interior como consecuencia de la concurrencia o coincidencia en el ejercicio de facultades impositivas de Federación y entidades federativas; por lo que tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados han tenido que actuar con la prudencia necesaria para no superponer gravámenes sobre la población contribuyente.

Lo anterior ha llevado a la federación y a sus integrantes a buscar acuerdos para que sólo una u otros graven determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa en determinados impuestos de interés común para ambos.

Surgió así el procedimiento de participaciones en impuestos, expresamente reconocido en la Constitución Política que ha constituido uno de los principales alivios a los problemas derivados de la concurrencia impositiva.

Y dichos acuerdos no se han limitado a las fuentes de impuestos señaladas en la Constitución, sino que se han extendido a otras contribuciones federales en las cuales los estados y los Municipios reciben participación a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente.

Esta abstención no constituye una restricción o limitación que vulnere la soberanía de los estados, por el contrario dicha soberanía se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa decide dejar en suspenso la aplicación de sus propias leyes o no dictarlas a cambio de recibir participaciones en el impuesto establecido por la Federación.

La falta de uniformidad y armonía que se venía observando en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas es lo que obliga a revisar todos los procedimientos de participación y reunirlos en un solo sistema al cual la LCF llama Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

3.2 Ventajas de la Coordinación Fiscal.

En la actualidad la coordinación fiscal ofrece ventajas para las entidades federativas que deciden adherirse a este sistema entre las cuales encontramos las siguientes:

- A. Coadyuva a impulsar un desarrollo económico nacional más dinámico y justo.
- B. Define las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades en materia social y de infraestructura de cada uno de los órdenes de gobierno.
- C. Permite eliminar parcialmente el problema de la doble o triple tributación sobre los ingresos u objetos gravables.
- D. Respeta la soberanía de los integrantes de la federación y la libertad de los Municipios.
- E. Establece y distribuye la participación que corresponda a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales.
- F. Fija las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- G. Simplifica el sistema fiscal nacional.
- H. Constituye los organismos en materia de coordinación fiscal y da las bases de su organización y funcionamiento;
- I. Determinar los procedimientos para la distribución de los fondos de participaciones; manteniendo como propósito el que los coeficientes de participaciones varíen de acuerdo con el desarrollo económico y el mayor esfuerzo administrativo de las entidades

3.3 Desventajas de la Coordinación Fiscal

Pero esta coordinación representa también ciertas desventajas entre las que pueden mencionarse las siguientes:

- A. Los estados se convierten en dependientes de las participaciones federales, mostrando desinterés en el establecimiento de contribuciones locales para fortalecer sus ingresos propios.

- B. El esquema de coordinación fiscal permite al Ejecutivo Federal convertirse en el rector de la economía nacional y el único instrumentador de la política fiscal, dejando al margen la opinión y participación de los gobiernos locales y por supuesto de los municipios.
- C. Las limitaciones de las leyes del impuesto al valor agregado, así como las del impuesto especial sobre producción y servicios, no permiten establecer en las legislaciones locales impuestos altamente recaudatorios.
- D. El Ejecutivo Federal no analiza conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales los proyectos de iniciativas de reformas a la legislación fiscal federal.
- E. No existe un órgano autónomo especializado para verificar los ingresos federales y la distribución de participaciones a los estados y municipios.
- F. Por el esquema de la fórmula de distribución de participaciones federales, los estados altamente productivos no ven compensado su ingreso con su participación en el producto interno bruto.

3.4 Antecedentes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de 1824 se le definió a nuestra república como federal, pero es en la Constitución federal de 1917 cuando se presentan los principales rasgos del federalismo fiscal en México, en este documento se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno manteniendo la concurrencia de las facultades impositivas entre la Federación y los Estados, situación que tuvo como principal antecedente, una serie de intentos expresados en las denominadas Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo principal propósito era establecer una clara delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la Federación, estados y municipios.

En 1979 nace la idea de crear un SNCF que fuera capaz de regular el panorama tributario nacional bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los distintos ordenes de gobierno.

Para 1980 se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del impuesto al valor agregado, en sustitución del impuesto federal sobre ingresos mercantiles y se formaliza la creación del SNCF, mismo que establece sus lineamientos en una nueva LCF, cuya vigencia se da a partir del año siguiente y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal creados para tal efecto, instrumentos que establecen las directrices para coordinar parte del sistema fiscal federal con los de las entidades federativas.

Este sistema ha sido llevado a la práctica mediante la firma de diversos convenios, acuerdos y declaratorias, los cuales se han celebrado entre los Estados y la Federación en los que se expresa la voluntad de las dos entidades con potestad tributaria de apoyar las relaciones fiscales entre

ellos y, en algunos casos incluyendo a los municipios, cuando los estados hubieren manifestado su conformidad de hacerlo.

3.4.1 Las Convenciones Nacionales Fiscales.

Los antecedentes de la Coordinación fiscal en México son las Convenciones Nacionales Fiscales, las cuales se llevaron a cabo de la siguiente manera:

- A. La primera Convención Nacional Fiscal de 1925 básicamente se encaminó a uniformar la concurrencia federal y local en los impuestos y a establecer los cimientos de una coordinación fiscal más sistemática entre federación y entidades federativas. Tenía como principales objetivos los siguientes:
- a) Delimitar las competencias de la Federación y de las entidades federativas en materia de impuestos.
 - b) Determinar el Plan Nacional de Arbitrios para simplificar el sistema fiscal.
 - c) Crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional.

Sin embargo, la falta de antecedentes que permitieran sentar bases firmes de colaboración entre autoridades fiscales de la federación y de los estados dieron lugar a que las resoluciones de ésta sólo tuvieran el carácter de recomendaciones generales, pero implicaron el reconocimiento unánime de los problemas y la urgencia de corregirlos.

Como principales resultados de esta convención se encuentran las recomendaciones enviadas al Congreso de la Unión en diciembre de 1926 donde se proponía una iniciativa de reforma constitucional que modificara los artículos 118 y 131 y adicionaba el artículo 74, pero no hubo ningún resultado debido a que la Cámara de Diputados no estudió la iniciativa llegando a 1933 año en que la crisis económica mundial obligó al gobierno federal a emprender acciones en el ámbito económico y por ello se convocó a la segunda Convención Nacional Fiscal.

- B. La segunda Convención Nacional Fiscal de 1932 fue convocada por el Lic. Pascual Ortiz Rubio quien creía que el Poder Ejecutivo ya estaba en posibilidades de delimitar de una manera definitiva sus campos de tributación. Los objetivos de esta convención fueron:
- a) Estudiar de nuevo el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales.
 - b) Formar las bases de unificación en los sistemas locales sobre tributación y La coordinación de los mismos con el sistema federal.
 - c) Construir el órgano capacitado para la ejecución de las decisiones de la asamblea.

Las conclusiones a las que se llegó en esta Convención tuvieron el carácter de recomendaciones concretas para resolver los dos grandes problemas de los erarios estatales y del federal: la escasa productividad de los impuestos existentes y la imposibilidad de promover el desarrollo económico del país mientras existiera un sistema tributario complicado y oneroso.

Las conclusiones relativas a la tributación territorial y a la imposición al comercio y a la industria, revelaron la preocupación de asegurar un mayor rendimiento de esos impuestos por la importancia de la supresión de toda clase de trabas fiscales al comercio entre los estados, como medio para alcanzar la consolidación de la unidad económica nacional y su progresivo desarrollo.

No obstante los acuerdos alcanzados, esta convención se desarrolló al final del sexenio y ello implicó que no pudieran dictarse medidas de carácter legislativo que permitieran la materialización de las conclusiones

Otro aspecto fue que los problemas políticos, económicos y sociales adquirieron relevancia y demandaron la atención del titular del Ejecutivo, lo que aunado al inicio de la Segunda Guerra Mundial, relegó los problemas hacendarios a un segundo plano.

C. La tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 se llevó a cabo del 11 al 28 de noviembre de ese año y llegó a las siguientes conclusiones:

- a) En materia de impuestos sobre sueldos y salarios y en general los que recaigan sobre el producto de trabajo serían gravados por una sola vez.
- b) Los impuestos sobre ganadería y agricultura deberían ser considerados como transitorios y complementarios del impuesto predial.
- c) Se reconoció que era indispensable proveer a los municipios de recursos para cumplir con sus atribuciones.

Resultado de esta convención fueron las siguientes Leyes y organismos:

1. Ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a entidades federativas del 29 de diciembre de 1948.
2. Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estado del 28 de diciembre de 1953.
3. Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios compuesta de tres representantes federales, cinco de las entidades federativas, dos de los municipios y dos de los causantes; estableciendo cinco zonas fiscales: la norte, central norte, golfo, pacífico y central; se le fijaron facultades como llevar a cabo los estudios relativos al ingreso nacional, estudiar los arbitrios sobre política fiscal o nacional para redistribuir la carga fiscal, precisar el déficit tanto de los estados como de los municipios, servir de conducto para llevar acabo las modificaciones a la legislación federal,

someter a los gobiernos de los estados los proyectos de leyes fiscales, servir de organismo de coordinación fiscal y consultor técnico, entre otros.

4. La primera Ley del impuesto federal sobre ingresos mercantiles de 1948.
5. Ley que otorga compensaciones adicionales a los Estados que celebren convenios de coordinación en materia de impuestos sobre ingresos mercantiles del 1º de enero de 1954.
6. Ley que regula el pago de participaciones en impuestos federales a las entidades federativas de 1948.
7. Ley que señala la intervención del Banco de México en la recaudación de impuestos participables como un medio de garantizar a los Estados la eficacia de su cobro.

Los antecedentes a esfuerzos de esta naturaleza suman tres, uno en 1925, otro en 1932 y el último en 1947; la discusión en las tres ocasiones se acotó el aspecto fiscal y el municipio no tuvo representación, lo que nos lleva a concluir que difícilmente se pudo concebir una correcta representación de la realidad municipal.

3.4.2 La Convención Nacional Hacendaria de 2004.

Teniendo como antecedente la Declaración de Mazatlán de agosto de 2001, la cual constituye el primer antecedente significativo de la conformación de la Conferencia Nacional de Gobernadores, mejor conocida como la CONAGO, donde participaron autoridades de varias entidades de nuestro país, para culminar en Coahuila en el mes de agosto de 2003 con la “Declaración de Cuatro Ciénegas” se acordó impulsar la convocatoria para la celebración de una Convención Nacional Hacendaria que tendría entre otros objetivos los de impulsar la cooperación y coordinación a fin de abatir y evitar que se profundizaran las diferencias entre entidades con municipios pobres y ricos la cual se llevó a cabo del 5 de febrero al 31 de julio de 2004.

Fue un proceso que buscaba propiciar consensos sobre los retos que el país enfrentaba en materia de hacienda pública y las soluciones que les podía dar, entendiendo como hacienda pública todo lo que tiene que ver con los recursos públicos, cómo se generan, cómo se administran y cómo se aplican para beneficio de la población.

Íntimamente ligado a estas cuestiones está el tema del federalismo que se ocupa de definir cómo distribuir responsabilidades y recursos entre los gobiernos federal, estatales y municipales, y cómo pueden estos órdenes de gobierno colaborar para lograr mejores resultados, así como el tema de transparencia y rendición de cuentas que busca asegurar el correcto uso de los recursos públicos.

La Convención fue un esfuerzo de examen y diálogo sobre nuestro sistema hacendario, con el propósito de lograr consensos que lleven a un desarrollo económico más dinámico y justo, y que permitan promover la competitividad, el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, es sumamente importante señalar que para que éstos y otros acuerdos se cristalicen en reformas a favor de los municipios, éstos tienen que asumir su responsabilidad; primero conociendo a fondo cada una de las propuestas y después impulsándolas a través del cabildeo con sus correspondientes legisladores locales y federales, asegurando que la agenda de los gobiernos locales no quede relegada, de otra manera, difícilmente podrán romperse algunas inercias que impiden que el federalismo trascienda la esfera estatal.

3.4.2.1. Propósito y alcance de la Convención Nacional Hacendaria.

La Primera Convención Nacional Hacendaria entrañó una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, escuchando a la sociedad civil, definieran, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano, cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.

El propósito general de la Convención fue coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

Para ello, se determinaron cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se revisaron el marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.

Los resultados de la Convención se tradujeron en propuestas que, en su caso, fueron encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según correspondía.

3.4.2.2 Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria

Los objetivos de la Convención Nacional Hacendaria fueron los siguientes:

- A. Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatal y municipal.
- B. Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- C. Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- D. Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- E. Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- F. Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.
- G. Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal.
- H. Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
- I. Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
- J. Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
- K. Proponer cambios en la legislación secundaria.
- L. Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

3.4.2.3 Propuestas de la Convención Nacional Hacendaria

La Convención se llevó a cabo en cuatro fases:

Fase 1: Trabajos Preparatorios

Fase 2: Sesión Plenaria de Inauguración

Fase 3: Periodo de Ejecución de Trabajos y Elaboración de Propuestas

Fase 4: Sesión Plenaria de Conclusiones y Clausura.

Las Mesas de Análisis y Propuestas eran responsables de presentar las propuestas ejecutivas, debidamente compatibilizadas en lo técnico y lo socioeconómico, procurando el consenso y sometiéndolas a la consideración y dictamen del órgano decisorio de la Convención.

Cada mesa de análisis y propuestas estableció su calendario de actividades, dentro del general de la Convención, mismo que participó a la Coordinación Técnica para afinar aspectos de congruencia.

Las mesas de análisis y propuestas fueron las siguientes:

Mesa 1: Gasto Público

Mesa 2: Ingresos

Mesa 3: Deuda Pública

Mesa 4: Patrimonio Público

Mesa 5: Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria

Mesa 6: Colaboración y Coordinación Intergubernamentales

Mesa 7: Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas

3.5 Objetivo y fundamento legal del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El SNCF es el régimen jurídico relativo a las participaciones de tributos y otros ingresos federales a favor de las Entidades Federativas y Municipios, incluyendo reglas sobre la colaboración administrativa, las conducentes a los organismos en materia de coordinación fiscal, y sobre los montos porcentuales que deben otorgarse a dichas entidades para que con ellos se fortalezcan sus respectivas haciendas públicas y se restrinja parcialmente el problema de la doble o triple tributación sobre los mismos ingresos u objetos gravables.

El SNCF, en su etapa inicial logró su propósito de eliminar la doble y triple tributación y de simplificar el sistema fiscal nacional; para lograrlo fue necesario que todos los estados se adhirieran al mismo garantizándoles que no serían afectados en sus ingresos y que inclusive éstos se incrementarían tanto en monto como en tendencia; esto le da característica de resarcitorio en su primera etapa ya que su principal propósito, a través del fondo general de participaciones fue compensar a las entidades federativas por el sacrificio de ingresos producto de su adhesión al SNCF.

Los elementos que necesariamente deben concurrir para la existencia del sistema son los siguientes:

- A. Sólo puede existir por disposición de una norma constitucional debidamente reglamentada por la Ley Federal secundaria aplicable a la materia de que se trate; es decir, queda enmarcada dentro del contexto del principio de legalidad.
- B. Presupone la existencia de contribuciones y otros ingresos de naturaleza federal.
- C. Requiere de la intervención de las entidades federativas en las funciones de recaudación y administración del tributo federal coordinado, previa autorización de la Secretaría de Hacienda.
- D. Otorga a las Entidades coordinadas una participación proporcional en los rendimientos fiscales obtenidos por la Federación.

El actual SNCF se encuentra regulado por la Ley de Coordinación Fiscal la cual entró en vigor el 1 de enero de 1980.

Dicha ley establece el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de lograr una óptima administración de los ingresos tributarios y vigilar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, así como evitar la múltiple tributación hacia una misma fuente impositiva.

La LCF tiene por objeto:

- A. Evitar la doble o triple tributación de los contribuyentes.
- B. Respetar la soberanía de los integrantes de la federación y la libertad de los Municipios.
- C. Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal, es decir, ordenarlo, armonizarlo;
- D. Establecer y distribuir la participación que corresponda a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales;
- E. Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales;
- F. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento;
- G. Al determinar los procedimientos para la distribución de los Fondos de Participaciones, mantiene como propósito el que los coeficientes de participaciones varíen de acuerdo con el desarrollo económico y el mayor esfuerzo administrativo de las entidades³.

La LCF se compone de cinco capítulos:

³ Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Cárdenas Editor y distribuidor. México 1994, pp. 109 y 110

1. De las Participaciones de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en ingresos federales.
2. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
3. De la Colaboración Administrativa entre las Entidades y la Federación.
4. De los Organismos en Materia de Coordinación.
5. De los Fondos de Aportaciones Federales

En el artículo primero de la LCF se establece el objeto del SNCF que es el siguiente:

... Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los mecanismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La propia ley establece la exigencia de que los estados que se coordinen y entreguen a sus municipios cuando menos el 20% de las participaciones que correspondan a aquéllos; no se establecen otras medidas en beneficio de la hacienda municipal en razón de que conforme al artículo 115 de la Constitución Política esto es facultad y responsabilidad de las legislaturas de los estados.

De esta manera las participaciones federales se encuentran condicionadas a la celebración de los Convenios de Adhesión, así las mismas se derivan del proceso administrativo de carácter hacendario denominado Convenciones Nacionales Fiscales, las cuales han tenido por objeto el establecimiento de un sistema tributario simplificado, uniforme, conforme a los criterios de proporcionalidad y equidad para los ciudadanos y para las entidades federativas.

El propósito de la coordinación se manifestó a través de acciones administrativas del Ejecutivo Federal, como los Convenios Únicos de Coordinación que celebran con las entidades federativas, lo que hizo evidente la necesidad de darle el soporte constitucional realizando primero la reforma al artículo 115 de la Constitución, disposición que fue trasladada posteriormente en forma íntegra al artículo 116 constitucional fracción VII segundo párrafo.

Los convenios de colaboración celebrados entre el Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación con los Municipios, comprenderán los siguientes aspectos: registro de contribuyentes, recaudación, notificación y cobranza de tributos; informática; asistencia al contribuyente; consultas y autorizaciones; comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales; determinación de tributos y sus accesorios legales; imposición y condonación de multas; tramitación y resolución de recursos administrativos e intervención en juicios de naturaleza fiscal municipal.

Cabe aclarar que dichos convenios, en la práctica en el Estado de México se han celebrado en cuestión con el impuesto predial y los derechos sobre agua potable y drenaje, en donde el gobierno del Estado colabora administrativamente a favor de los Municipios de los diversos rubros que se han citado, además de brindarle a estos últimos asesoría técnica y profesional a sus servidores públicos para elevar la calidad del fisco municipal, esos acuerdos de voluntad se han verificado temporalmente toda vez que la mayoría de Municipios están asumiendo en un 100% la responsabilidad de sus obligaciones administrativas tributarias.

Los estados de la República Mexicana en ejercicio de su soberanía pueden solicitar adherirse al SNCF en cuyo caso la SHCP celebrará con ellos un Convenio de Coordinación Fiscal, rodeado de formalidades especiales, debiendo ser aprobado según lo dispongan las normas locales por la legislatura de cada entidad, el cual les dará derecho a participar de la RFP conforme a las bases establecidas en la LCF y establecidos en los citados convenios.

Si algún ente federado incumpliere las disposiciones del Convenio o cualesquiera otras fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, dependiente de la SHCP, previa audiencia con el estado respectivo, emitirá un dictamen, en el que se determine la disminución de la participación federal de manera proporcional a lo que se considera que recaudó éste; si la violación es en derechos impositivos, la coordinación queda sin efectos.

La SHCP comunicará el dictamen al estado y otorgará un plazo de 3 meses para que se corrija la anomalía, de no corregirse la infracción, la misma Secretaría declarará que el estado deja de estar adherido a dicho sistema.

Esta resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en caso de que la entidad federativa se inconformara con tal resolución y de acuerdo al artículo 105 fracción I inciso a) de la Constitución general, podrá recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva en definitiva.

3.6 Recaudación Federal Participable.

Dentro del SNCF se establece la entrega de recursos, conocidos como participaciones, a las Entidades que decidan adherirse, en porcentajes respecto del total de ciertos impuestos e ingresos federales, incluyendo algunos que tradicionalmente se consideraron de recaudación exclusiva de la Federación, como son impuestos a las importaciones y a las exportaciones, por haber renunciado a algunas de sus potestades tributarias y ser parte del SNCF. En términos políticos, es el dinero que les participa el gobierno federal por ser parte del Pacto Federal.

En este sentido, el objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos locales la parte que aportan a la riqueza nacional, expresada en los ingresos fiscales federales.

La RFP que obtiene la federación en un ejercicio fiscal integra un fondo general de participaciones el cual se determinará para cada entidad federativa anualmente hasta por una cantidad igual a la que haya resultado en el año anterior, además se le asignará un incremento de acuerdo al número de habitantes, al incremento relativo a la recaudación realizada de sus impuestos y derechos en el año precedente y a la participación por el número de habitantes, siguiendo las indicaciones de la LCF.

Una mejor distribución del ingreso fiscal entre Federación y estados y una reasignación de atribuciones entre una y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento del federalismo; dotando de más recursos a los estados dará a éstos la base económica indispensable para que hagan lo mismo con sus municipios, considerando que el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático.

3.6.1 Concepto de Recaudación Federal Participable

La RFP es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

A diciembre de 2005 la RFP sumó la cantidad de 1, 140,291.2 (Ver cuadro núm. 1)

Cuadro núm. 1
Monto y conformación de la RFP
(Millones de pesos)

Concepto	2002	2003	2004	2005*
TOTAL	821,206.1	932,206.6	1,013,279.9	1,140,291.2
Tributarios	731,140.5	768,223.7	768,245.8	801,358.8
Renta 1-/	319,008.3	336,844.5	341,376.2	351,163.4
Sustitutivo del crédito al salario	1,117.1	7,842.7		
Valor Agregado	216,001.7	253,082.5	285,019.2	380,127.5
Producción y Servicios	139,483.7	118,316.7	85,893.3	314,165.0

Tabacos Labrados	10,826.1	12,387.9	13,919.5	51,190.8
Bebidas Alcohólicas	1,366.0	3,403.8	4,268.8	15,184.4
Cerveza	10,768.4	11,454.4	12,615.9	4,547.4
Refrescos	425.8	1,254.0	919.8	13,702.2
Telecomunicaciones	1,283.0	1,843.5		830.9
Gasolina y diesel	114,814.4	87,973.1	54,169.3	16,925.9
Comercio Exterior	27,105.6	26,845.9	29,263.5	26,666.3
Importación	27,103.3	26,845.1	29,263.4	26,666.0
Exportación	2.3	0.8	0.1	0.3
Tenencia	12,843.7	12,798.3	13,670.1	15,258.8
Aeronaves	35.5	41.1	45.2	36.0
Resto 2-/	12,808.2	12,757.2	13,624.9	15,222.8
Venta de bienes y Servicios Suntuarios	1,872.5	267.4		
Automóviles nuevos	4,549.7	4,362.5	4,984.6	5,582.2
Recargos y actualizaciones	9,157.3	8,222.0	6,778.1	9,345.5
No comprendidas 3-/	0.9	1.2	1,260.8	-977.4
No tributarios	90,065.6	163,982.9	245,034.2	338,932.4
Derechos sobre la extracción de petróleo	89,835.6	163,687.3	244,654.7	338,482.8

Ordinarios	87,757.5	160,644.7	240,010.0	331,979.3
Adicional	2,078.1	3,402.6	4,644.7	6,503.5
Derechos a la Minería	211.5	255.2	379.5	449.6
Regularización de autos extranjeros	18.5	40.4	0.0	0.0

* Total a diciembre de 2005.

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

p-/ Cifras preliminares

1-/ Incluye el impuesto al activo

2-/ Se refiere al impuesto sobre tenencia o uso de vehículo recaudado y autoliquidado por las entidades federativas. Incluye los accesorios derivados del 3-/ Fracción IV del artículo 1º de la Ley de Ingresos; contribuciones no comprometidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación de pago.

El crecimiento aproximado en el total de la RFP entre cada ejercicio fiscal es de 0.85%.

De acuerdo con la Ley de Ingresos 2006, la RFP fue de 1 billón 139 mil 400.4 millones de pesos que, comparado con el año 2005, representó un incremento de 6.93 por ciento, es decir 73 mil 835 millones de pesos más. (Ver cuadro núm. 2)

Cuadro núm. 2

Recaudación Federal Participable 2005 - 2006 (millones de pesos)		
2005	2006	Variación
1,065,564.8	1,139,400.4	6.93 %

La RFP no incluye:

- A. Los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.
- B. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa traducidos en multas.
- C. Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos.
- D. La parte correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades adheridas al SNCF.

- E. La recaudación correspondiente a los pequeños contribuyentes que a partir del 1 de enero del 2000 se incorporaron al Registro Nacional de Contribuyentes.
- F. El excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la LISR.

Se concede participación de esos fondos en virtud de que recaen sobre riqueza nacional del subsuelo que se puede obtener en todo el territorio nacional y por lo mismo del subsuelo del territorio de los estados.

La SHCP cubrirá directamente las cantidades que correspondan a los Municipios de acuerdo con la distribución que señale la legislatura local respectiva y en su defecto en función del número de habitantes según los datos del último censo.

A cambio de esta participación los estados no impondrán gravámenes o los mantendrán en suspenso sobre las materias establecidas en las leyes federales relativas a impuestos participables, modalidad que no se hace extensiva en relación a otros impuestos en los cuales no ha existido participación a los estados.

Los estados de la república si así lo prefieren pueden no adherirse al Sistema, en cuyo caso, podrán establecer libremente los impuestos que estimen convenientes, salvo los señalados en el artículo 73 fracción XXIX, en relación con los cuales seguirán recibiendo las participaciones señaladas en las leyes federales.

Al respecto el artículo 28 de la Ley del Impuesto especial sobre producción y servicios dispone:

Los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación atribuible a sus respectivos territorios, conforme a las siguientes bases:

I. Del importe recaudado sobre cerveza:

- a) 2.8% a las entidades que la produzcan*
- b) 36.6% de las entidades donde se consuma*
- c) 7.9 % a los municipios de las entidades donde se consuma.*

II. Del importe recaudado sobre tabacos

- a) 8% a las entidades federativas*
- b) 2% a los municipios*

III. Del importe recaudado sobre tabacos

- a) 2% a las entidades productoras*
- b) 13% a las entidades consumidoras*
- c) 5% a los municipios de las entidades consumidoras.*

La entrega de participaciones trae como consecuencia que las entidades que generan mayores volúmenes de impuestos federales sean las que también reciban mayores proporciones por ese concepto y produce el inconveniente de que los estados de menor desarrollo económico relativo, no obtengan grandes beneficios de la distribución de las mismas que los auxilien para acelerar su desarrollo social y económico.

El artículo 115 constitucional en su apartado IV inciso b) establece que la Hacienda municipal, además de conformarse con sus bienes propios, con los ingresos que se obtengan por la recaudación del impuesto predial en la forma ya señalada se integrará por las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los entes federados.

Las participaciones federales a las entidades federativas y Municipios, constituyen sólo un rubro dentro del presupuesto federal de egresos, del que actualmente se les concede únicamente el 1.2%.

De este porcentaje de participaciones, se determinarán las bases, montos y plazos en la asignación de las participaciones federales a los Municipios. Así y conforme a la LCF, las participaciones federales se otorgan de la siguiente manera:

- A. Fondo general de participaciones este fondo se integra por un porcentaje de la RFP el cual se distribuye conforme a tres criterios:
- a) El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa conforme al último censo poblacional.
 - b) El 45.17% según el incentivo de entes federativos que mayormente recauden los tributos y que realicen un mayor esfuerzo recaudatorio en los impuestos asignables que son el impuesto federal sobre automóviles nuevos y el especial sobre productos y servicios.
 - c) 9.66% distribuido en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad federativa la suma de las dos anteriores.

Con la primera parte, al distribuir el 45.17% del FGP en términos per cápita se busca introducir elementos de equidad al sistema ya que se supone que una entidad con más habitantes requiere proporcionar una cantidad mayor de servicios.

Este argumento es cierto, aunque supone dos elementos: que todas las entidades requieren la misma cantidad de satisfactores por habitante, es decir que no existen rezagos relativos en los servicios que los gobiernos estatales proporcionan a sus ciudadanos y por otra parte que a todas las entidades les cuesta lo mismo proporcionar dichos servicios.

Por otra parte este criterio inhibe el esfuerzo fiscal de entidades federativas y municipios.

Con la fórmula de distribución de la segunda parte del FGP se pretende estimular la recaudación de las entidades, aunque los impuestos asignables en los que se basa no son los más representativos de la recaudación federal.

De igual manera, con la tercera parte que constituye el 9.66% del FGP, se busca compensar mediante transferencias no condicionadas la desigualdad fiscal estructural entre las entidades, ya que esta parte se distribuye en forma inversa al per cápita de lo asignado en las primeras dos partes del FGP.

- B. Fondo de fomento municipal el cual está basado en el 20% de los derechos adicionales sobre hidrocarburos, gas natural, petróleo y derivados asignados con un 10% en partes iguales a los municipios de las entidades federativas; el 90 % en razón proporcionalmente inversa a la distribución del fondo general.

El objeto de este fondo es favorecer a las entidades que recauden más por concepto de impuesto predial y derechos de agua potable para fortalecer las haciendas municipales, sin alterar el grueso de participaciones.

La Federación se compromete a la entrega de las participaciones por conducto de las entidades federativas tan pronto se recauden los ingresos las cuales no se encuentran sujetas a deducciones, son inembargables, sin ninguna retención y el fin que se persigue es que los Ayuntamientos puedan ejecutar sus programas y presupuestos aprobados.

La distribución actual de las participaciones no reconoce el grado de marginación con el que se encuentran las entidades federativas y en consecuencia los municipios, generando en algunos casos, asignaciones regresivas de los recursos; desincentivando el esfuerzo fiscal de las mismas para la generación de ingresos propios, lo que las hace dependientes en gran medida de esta fuente de recursos federales.

La política del gobierno federal en México ha sido la de reconocer que los Municipios de la República deben participar en los rendimientos de impuestos federales, de manera que si los gobiernos estatales retienen las cantidades que tenga derecho el Municipio, la Federación las entregará directamente descontándolas del monto total que corresponda al Estado, previa aprobación de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

3.7 Ajustes en las participaciones y aportaciones federales para Municipios.

3.7.1 Perspectiva federal.

El Fondo General de Participaciones se determina para los primeros cuatro meses del año, considerando los datos de la RFP del mes inmediato anterior; de esta forma, se entregan anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realiza un ajuste de las participaciones de acuerdo a la recaudación obtenida en ese periodo, las diferencias resultantes son liquidadas durante los dos meses siguientes.

Durante los primeros cinco meses se utilizan coeficientes del año inmediato anterior y pueden ajustarse por tres causas que son:

- A. De acuerdo a los cambios en los ingresos federales a lo largo del año, la Federación siempre distribuye a partir de estimaciones, ya que no se conoce el comportamiento mensual exacto de los ingresos federales.

Las diferencias resultantes de los ajustes cuatrimestrales se liquidan en los dos meses posteriores a cada cuatrimestre.

- B. Cambios en los coeficientes de las fórmulas de distribución los cuales se modifican por actualización de los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y por variaciones en la recaudación de impuestos asignables en las entidades federativas lo cual determina nuevos coeficientes.
- C. Cambios en las fórmulas de distribución por modificaciones en la LCF por los cambios en los coeficientes de las variables que se utilizan para determinación de las fórmulas de acuerdo al nivel de marginación y población.

3.7.2 Perspectiva estatal.

Las participaciones federales, excepto las que corresponden a municipios donde se realizan actividades de comercio exterior, se distribuyen a los municipios a partir de fórmulas y criterios estatales que se utilizan para determinar los montos por distribuir a los estados, mas no a los municipios.

Los estados sólo están obligados a distribuir al menos el 20% de lo que reciban por cada concepto excepto lo que reciban por concepto de Fondo de Fomento Municipal.

Las participaciones estatales pueden ajustarse por muchas razones entre las que destacan:

- A. El nivel de eficiencia recaudatoria de los gobiernos estatales sobre todo en impuesto sobre automóviles nuevos y del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos.

- B. Por cambios en las fórmulas y criterios de distribución por modificaciones a los ordenamientos jurídicos estatales.
- C. Por cambios en los coeficientes o variables utilizadas en las fórmulas estatales de distribución.
- D. Por la firma de convenios bajo los cuales se deducen participaciones a los municipios.

La importancia central de las participaciones federales radica en que estos ingresos son fungibles, es decir, su destino no está condicionado a cumplir con ciertos programas federales como son el Ramo 33 cuyos recursos se encuentran etiquetados, es decir, su uso se encuentra determinado para los gastos expresamente señalados, por lo que su monto es de especial trascendencia para que los estados y municipios puedan cumplir cabalmente con sus compromisos de gasto.

Por tal motivo, el comportamiento de estos recursos determina en gran medida la solvencia y liquidez financiera de los gobiernos estatales.

Las participaciones federales son una de las fuentes de recursos más importantes para los estados y municipios y se integran con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería.

El escenario actual pone en evidencia que las entidades se encuentran constreñidas a la limitación de recursos fiscales, derivado de la escasez de fuentes tributarias propias, lo que ha reducido de manera importante el margen de maniobra de las autoridades locales, mermando la prestación de servicios y obras públicas, que demanda la población.

3.8 Organismos de Coordinación Fiscal.

3.8.1 Integración y funcionamiento organismos de Coordinación Fiscal.

El gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los gobiernos de las entidades, por medio de su órgano hacendario, participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF a través de los siguientes organismos:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales es el órgano máximo del SNCF y se integra con los representantes de las haciendas públicas del Gobierno Federal y de cada una de las 32 Entidades Federativas.

Se reúne por lo menos una vez al año, es convocada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y se coopreside

por el funcionario de mayor jerarquía de la Entidad sede y por el titular de la Hacienda Pública Federal.

En la convocatoria que este organismo emite se señalan los asuntos de que deba ocuparse la Reunión.

Las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales son las siguientes:

- I. Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.
 - II. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades, para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior.
 - III. Fungir como asamblea general del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y aprobar sus presupuestos y programa.
 - IV. Proponer al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP y a los gobiernos de las Entidades por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales está integrada por la SHCP y ocho entidades, es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generan en el SNCF; cuenta para este fin con 15 grupos técnicos y de trabajo que se integran con representantes operativos de la Hacienda del Gobierno Federal y de ocho Entidades Federativas que a su vez representan a la totalidad de ellas.

Las Entidades que integran la Comisión Permanente serán elegidas por cada uno de los grupos que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa:

- GRUPO 1: Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.
- GRUPO 2: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.
- GRUPO 3: Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.
- GRUPO 4: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- GRUPO 5: Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- GRUPO 6: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.
- GRUPO 7: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.
- GRUPO 8: Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Las Entidades miembros de la Comisión Permanente durarán en su cargo dos años y se renovarán anualmente, pero pueden continuar en funciones, aun después de terminado su período, hasta en tanto no sean elegidas las que deban sustituirlas.

Son facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:

- I. Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.
 - II. Preparar los proyectos de distribución de aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir la Federación y las Entidades para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
 - III. Fungir como consejo directivo del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y formular informes de las actividades de dicho Instituto y de la propia Comisión Permanente, que someterá a la aprobación de la Reunión Nacional.
 - IV. Vigilar la creación e incremento de los fondos señalados en esta Ley, su distribución entre las Entidades y las liquidaciones anuales que de dichos fondos formule la SHCP, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios que de acuerdo con la Ley deben efectuar tanto la Secretaría como las Entidades.
 - V. Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de la LCF, relacionados con la violación a lo previsto por los artículos 73 fracción XXIX, 117 fracciones IV a VII y IX o 118 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por alguna entidad federativa adherida al SNCF relacionados con las facultades para establecer contribuciones, las actividades que no pueden gravar y lo que no pueden gravar sin consentimiento del Congreso de la Unión, respectivamente; cuya sanción será la disminución en las participaciones a la entidad que lleve a cabo la violación.
 - VI. Las demás que le encomiende la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de las Entidades.
3. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas conocido por sus siglas como INDETEC, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Es el secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Realiza la investigación, estudios, difusión y capacitación en las materias de los asuntos de la Hacienda Pública, vinculados con la coordinación intergubernamental; actúa, así mismo, como consultor y ponente para el desarrollo de este sistema coordinado. Es un organismo cofinanciado y cogobernado por todas las partes de la coordinación hacendaria.

Entre las funciones del INDETEC se encuentran las siguientes:

- I. Realizar estudios relativos al SNCF
- II. Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la Federación y en cada una de las Entidades, así como de las respectivas administraciones.

- III. Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la Federación y las Entidades.
- IV. Desempeñar las funciones de Secretaría Técnica de la Reunión Nacional y de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- V. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas.
- VI. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.
- VII. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.
- VIII. Desarrollar los programas que apruebe la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

Los órganos que integran el INDETEC son los siguientes:

- I. El Director General, que tendrá la representación del mismo.
 - II. La asamblea general que aprobará sus estatutos, reglamentos, programas y presupuesto. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales fungirá como asamblea general del Instituto.
 - III. El Consejo Directivo que tendrá las facultades que señalen los estatutos, fungirá como Consejo Directivo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
4. La Junta de Coordinación Fiscal es el organismo encargado de formular los dictámenes técnicos que le solicite la Hacienda Federal, para la resolución de los casos en que se presente un recurso de inconformidad por alguna persona que resulte afectada con el incumplimiento de las disposiciones del SNCF. Se forma con los mismos integrantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal.

ARTÍCULO 24. La Junta de Coordinación Fiscal se integrará por los representantes que designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los titulares de los órganos hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Con el nacimiento del sistema, se crean los cuatro órganos anteriormente indicados, a través de los cuales el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, y los gobiernos de las entidades por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

Actualmente la función general que desempeñan consiste en realizar sugerencias o indicaciones resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llega entre el representante de los poderes ejecutivos federal y estatal, que para concretarse en disposiciones jurídicas, deben ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su revisión y aprobación.

Los aspectos que marcan la diferencia de la CNH con respecto a las que se llevaron a cabo anteriormente son la ampliación de los temas a discutir, no sólo ingresos y gastos, sino también, patrimonio, deuda pública, modernización, simplificación, coordinación intergubernamental, transparencia y rendición de cuentas.

3.8.2 Otros organismos auxiliares del Municipio.

Es importante señalar que para el cumplimiento de estos y otros compromisos el Municipio no está solo, existen distintos organismos en la administración pública federal y estatal que participaron en la Convención que tienen pleno conocimiento de los acuerdos que involucran a los municipios y que demandan a éstos importantes esfuerzos en términos de modernización y profesionalización de la función pública.

El Instituto Nacional de Desarrollo Social, de la Secretaría de Desarrollo Social, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, son órganos cuya misión es la de apoyar a los gobiernos municipales en la difícil tarea de prestar servicios a la ciudadanía e, igualmente, apoyarlos en el proceso de cumplir con los acuerdos de la Convención Nacional Hacendaria.

El 10 de septiembre de 2003, se llevó a cabo la Décima Primera Reunión Ordinaria de Trabajo de la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal del Senado de la República; los senadores se reunieron con representantes de las agrupaciones que integran la Conferencia Nacional de Municipios de México, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- A. La Federación Nacional de Municipios en México conocido como FENAMM, asociación civil que agrupa 1716 municipios de nuestro país, quienes se han reunido en numerosas ocasiones para tratar asuntos relacionados con su plan de trabajo, agenda legislativa y temas hacendarios.
- B. La Asociación de Autoridades Locales de México A.C. cuyas siglas son AALMAC, integrada por presidentes municipales de extracción perredista.
- C. La ANNAC o Asociación de alcaldes de Acción Nacional A. C.
- D. La AMMAC.

- E. Presidentes municipales con el propósito de intercambiar opiniones sobre la agenda legislativa en materia de reformas municipales, privilegiando temas como las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.

De las peticiones realizadas por las asociaciones se contempló la inclusión de las autoridades municipales en la Convención Nacional Hacendaria, para que con ello se estudien los ingresos, los egresos, el patrimonio y la deuda pública de los tres órdenes de gobierno.

De la referida reunión entre senadores y la CONAMM se derivó la realización, el 8 de octubre de 2003, del foro “A veinte años de la reforma municipal. Avances y Retos” a fin de analizar la situación del municipio mexicano a 20 años de la reforma constitucional de 1983, propuesta por el entonces presidente Miguel de la Madrid y que pretendía dotar al municipio de mayores capacidades y funciones, dando como resultado que las autoridades municipales participaran más activamente en la elaboración de propuestas y comentarios a la Convención Nacional Hacendaria.

La AMMAC es una institución que agrupa gobiernos locales mexicanos comprometidos con el fortalecimiento del Municipio Libre; tiene un papel preponderante dentro de la CONAMM siendo uno de los principales promotores de propuestas, estrategias y acuerdos que permitan el fortalecimiento del federalismo y el ejercicio gubernamental del municipio Libre en pro de los gobernados.

Su carácter de asociación de gobiernos más que de individuos, le otorga una fortaleza institucional que va más allá de los cambios administrativos y políticos en los Ayuntamientos.

Además de impulsar una agresiva agenda de reformas ante los otros órdenes de gobierno, AMMAC favorece el intercambio de experiencias entre las autoridades municipales, facilita la capacitación de los servidores públicos, y presta asistencia técnica a sus agremiados en las más diversas materias; es la organización municipalista líder en el país, fundada desde 1994 que agrupa a municipios de manera voluntaria.

Dicha institución manifestó en un documento denominado “Propuestas de los gobiernos municipales para la Convención Nacional Hacendaria” de fecha 26 de abril de 2004 lo siguiente:

En las reuniones celebradas en el Comité Técnico de Tesoreros Municipales y durante la Asamblea Anual de la Asociación de Municipios de México A. C. (AMMAC), el día 15 de enero y los días 27 y 28 del mismo mes, respectivamente, se definieron las propuestas que los Gobiernos Municipales de la Asociación plantearán durante los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria (CNH).

En términos generales a través de nuestras propuestas, los Gobiernos Municipales buscamos que se concreten avances significativos en los temas del municipalismo hacendario, nuestros planteamientos proponen la redefinición de las competencias y los recursos que correspondan para cada uno de los tres órdenes de gobierno; el fortalecimiento de la hacienda municipal, una mayor certeza y transparencia en la distribución de los recursos y

mayores potestades tributarias para los Ayuntamientos; también buscamos avanzar en el logro de una mayor autonomía para administrar tanto el patrimonio como la deuda pública; la modernización y simplificación de la administración hacendaria; la participación formal de los gobiernos municipales en los órganos nacionales de coordinación hacendaria y una mayor transparencia y rendición de cuentas tanto entre los órdenes de gobierno, como de éstos a la población.

A continuación se presenta un breve resumen de las propuestas, agrupadas por cada una de las Mesas de la CNH...

Mesa 6: Colaboración intergubernamental

En el caso de la Mesa de colaboración intergubernamental, los municipios buscamos participar, al igual que lo hacen los otros dos órdenes de gobierno, en los diversos foros e instancias nacionales de coordinación intergubernamental, así como celebrar convenios de colaboración en forma directa con el gobierno federal.

Propuesta 6.1 Participación de los municipios en los temas nacionales.

Que los gobiernos municipales tengan representación con voz y voto en los diferentes foros gubernamentales donde se tratan los temas de trascendencia e impacto nacional como son, entre otros, el Consejo Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, etc...

Propuesta 6.2...

Propuesta 6.3 Convenios de colaboración entre la federación y los municipios.

Con el objeto de eficientar (sic) la recaudación de los gobiernos municipales, se propone realizar las reformas legales que se requieran para que sea posible elaborar convenios de colaboración administrativa entre los gobiernos municipales y el gobierno federal en forma directa, que además permita al gobierno federal firmar convenios para que sea éste quien se encargue de recaudar las contribuciones municipales cuando se trate de grandes contribuyentes o de concesionarios de bienes del dominio público, sobre los cuales el gobierno federal pueda tener mayor efectividad en los cobros, como puede ser el caso del cobro del impuesto predial de inmuebles federales y otros.⁴

En dicho documento se pone de manifiesto la preocupación de esa Asociación por integrar al Municipio a la agenda nacional mediante la colaboración intergubernamental, no sólo en este foro sino en todos en los cuales participa como la voz de los municipios en nuestro país.

⁴ Asociación de Municipios de México A. C. Propuestas de los gobiernos Municipales para la Convención Nacional Hacendaria. 26 de abril de 2004, México D. F.

CAPÍTULO 4

LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

4.1 Grupos de trabajo y comités de vigilancia

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales tiene la atribución de integrar las comisiones o grupos de trabajo que se estimen necesarios para el estudio de problemáticas que requieren tratamiento específico en pro de lograr una efectiva coordinación del Sistema Fiscal entre las Entidades Federativas y la Federación; en tanto que la SHCP tiene la facultad de crear grupos técnicos que den seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación, así como emitir los lineamientos en el ámbito de la colaboración administrativa en materia fiscal federal, entre la Federación y las Entidades Federativas.

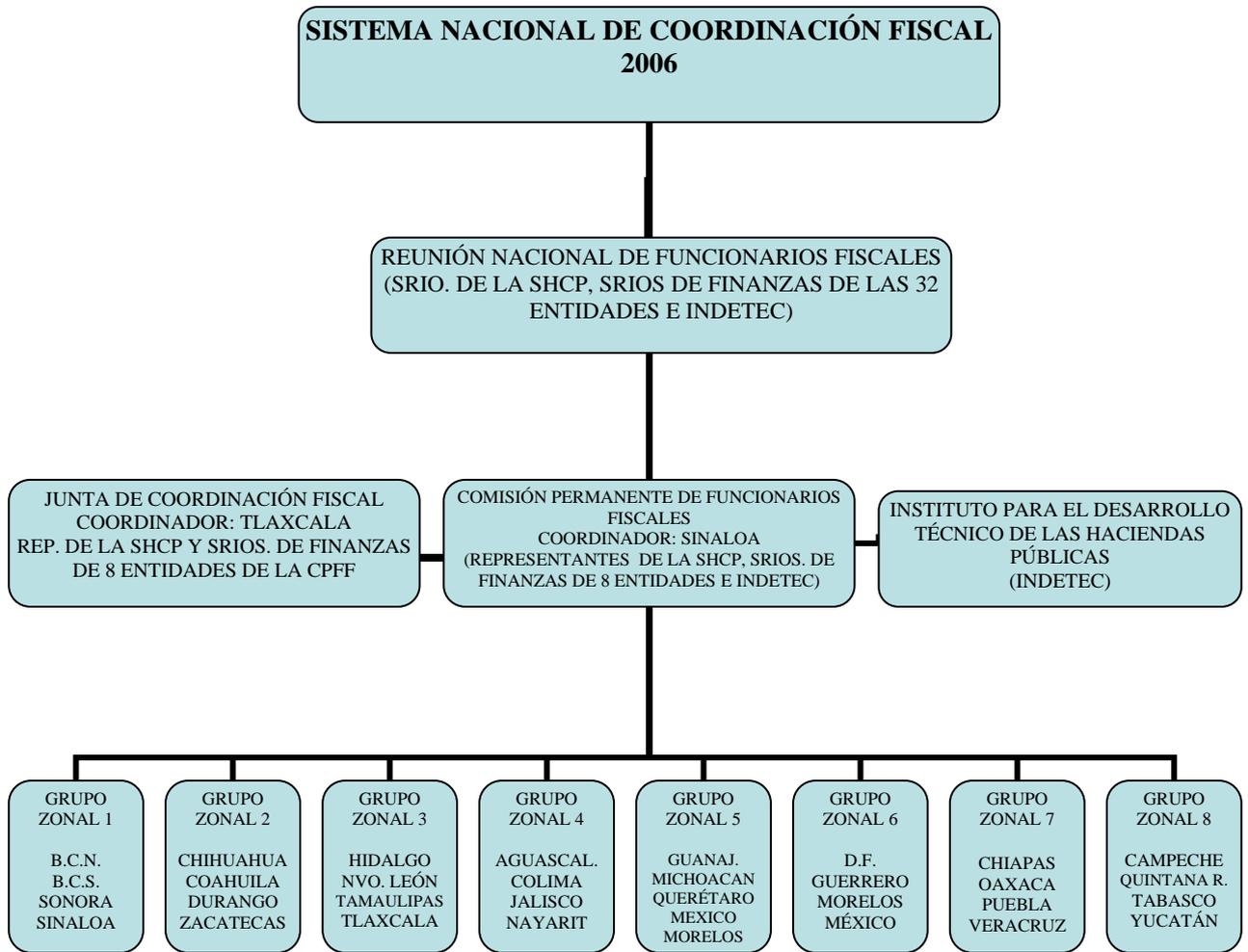
Los grupos de trabajo surgieron en la Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios Estatales celebrada en Mazatlán, Sinaloa, en abril de 1973, ante la necesidad de los funcionarios de las entidades de desahogar dudas y plantear propuestas técnicas que les permitieran una administración tributaria eficaz. (Ver cuadro núm. 3)

En la Reunión se propuso la creación de varios grupos de trabajo que estudiaran e investigaran los temas tendientes a lograr un mayor aprovechamiento de las situaciones regionales particulares.

Son órganos de apoyo creados por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales o por la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, con la finalidad de coadyuvar con los órganos del SNCF, en el estudio, análisis y formulación de propuestas de los asuntos relacionados con éste así como desarrollar y vigilar el exacto cumplimiento, necesidades, aplicación de recursos así como objetivos del propio sistema.

Deben estar integrados, según el Reglamento para la creación y funcionamiento de los grupos de trabajo, por un representante de las entidades, un representante de la SHCP, cuando ésta desee participar y un representante del INDETEC; fueron creados para realizar estudios y análisis de temas que conciernen a las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas y Municipios, así como de la Coordinación Hacendaria entre los tres ámbitos de gobierno.

Cuadro núm. 3



4.1.1 Funciones de los grupos de trabajo y comités de vigilancia

Los grupos de trabajo y comités de vigilancia, creados por la CPFF o por la RNFF tienen las siguientes funciones:

- A. Grupo de trabajo de federalismo hacendario: este grupo se ocupa enunciativamente del estudio de la estructura, legislación, reglamentación y normatividad de la coordinación hacendaria, así como proponer las alternativas para su mejora y fortalecimiento.

El coordinador de este grupo es Aguascalientes.

- B. Comité de vigilancia del sistema de participaciones: vigila y propone los mecanismos de validación de los impuestos y contribuciones asignables. Su propósito es dar seguridad a las entidades federativas en la determinación de las participaciones, con el fin de mejorar la calidad y oportunidad de la información necesaria para validar las contribuciones asignables tanto federales como locales, recogiendo la experiencia adquirida en los diferentes procesos de validación.

Además se integra de tres subcomités que son los siguientes:

- a) Subcomité de vigilancia.
- b) Subcomité de trabajo de PEMEX.
- c) Subcomité de análisis de otros ingresos.

El coordinador de este comité es Sinaloa

- C. Grupo de trabajo ingresos coordinados y fuentes de ingreso local: este grupo se ocupa de los asuntos relacionados con la problemática derivada de todas las contribuciones federales coordinadas específicamente del impuesto sobre tenencia y uso de vehículos, el padrón vehicular y los derechos relacionados con la zona federal marítimo terrestre entre otras materias. Asimismo, estudia las posibilidades prácticas y legales que las entidades federativas tienen para establecer contribuciones locales; así también propone alternativas de nuevas fuentes de ingreso o potestades tributarias locales y mecanismos que permitan aplicar de manera más productiva las potestades tributarias que el gobierno federal ha delegado a las propias entidades.

En su integración se encuentran los siguientes subgrupos:

- a) Subgrupo de contribuciones a la propiedad inmobiliaria.
- b) Subgrupo de nuevas potestades tributarias.
- c) Subgrupo de tenencia.
- d) Subgrupo de alternativas de ingresos locales.

El coordinador de este grupo de trabajo es Morelos.

- D. Grupo de trabajo estudio del sistema de participaciones: analiza la fórmula actual para la distribución de participaciones federales a entidades federativas, municipios y D. F., a fin de proponer mejoras que les permitan contar con participaciones más equitativas y acordes a su desenvolvimiento económico actual y potencialidades futuras.

El coordinador de este grupo de trabajo es San Luis Potosí.

- E. Grupo de trabajo de estudios de los mecanismos de distribución de aportaciones y otras transferencias federales: este grupo se ocupa del estudio de las alternativas para la creación de mecanismos que aseguren una eficiente descentralización del gasto y permitan solucionar las disparidades en la distribución de aportaciones y otras transferencias federales.

Este grupo incluye a su estudio las materias de gasto en educación, salud y gasto federalizado, contando para tal efecto con un subgrupo por cada referido tema.

Coordina las actividades el estado de Nuevo León.

- F. Comité de vigilancia de aportaciones y otros recursos descentralizados: vigila que las aportaciones aprobadas en el presupuesto de egresos de la Federación, sean ministradas basándose en los calendarios y de acuerdo a los incrementos.

Coordina actividades el estado de Tabasco.

- G. Grupo de trabajo de armonización presupuestal y contable: este grupo se ocupa de los temas que venían abordando el grupo de “sistemas de información sobre finanzas públicas” así como el de “presupuesto por programas”, mismos grupos que desaparecieron. Se entrega además a los temas de trabajo de este nuevo grupo, el de contabilidad gubernamental.

La entidad federativa que coordina actividades es Jalisco.

- H. Grupo de trabajo análisis a los convenios de transparencia y cumplimiento: la temática principal que analiza este grupo son los aspectos e inquietudes derivadas del proyecto de “convenio para dar cumplimiento a diversas propuestas de la Convención Nacional Hacendaria” las cuestiones operativas y administrativas para la aplicación y cumplimiento de los decretos del 5 de marzo y 22 de abril de 2003 y 26 de enero de 2005.

La coordinación de actividades corre a cargo de Sinaloa.

4.1.2 Participación de las Entidades Federativas.

La representación de las entidades en los grupos de trabajo y comités de vigilancia debe ser como sigue, según la regla 6 del RCFGT:

- A. Ocho representantes, uno por cada grupo zonal.

- B. Un representante por cada entidad que desee participar en el grupo.
- C. Un representante por cada grupo zonal y además uno por cada entidad que desee incorporarse al grupo.
- D. Los representantes de las entidades que a propuesta del Coordinador de la Comisión Permanente acepten formar parte de este grupo, complementariamente a cualquiera de las formas anteriores.

Al frente de cada grupo hay un coordinador, nombramiento que hace la Comisión Permanente al momento de la creación del mismo; dicho nombramiento debe recaer sobre la persona titular del área de Finanzas de una Entidad Federativa.

El Coordinador del grupo tiene a su cargo las siguientes funciones:

- A. Convocar a reuniones de trabajo a los integrantes del grupo.
- B. Proponer en la primera reunión del grupo los objetivos del mismo y señalar el sistema de trabajo en la reunión.
- C. Dar cause a las propuestas y ser moderador de las sesiones.
- D. Procurar que se llegue a acuerdos concretos y darles seguimiento.
- E. Informar a la Comisión Permanente de las conclusiones y acuerdos a que hubiera llegado el grupo conforme al RCFGT.

Según establece el mencionado Reglamento en su regla 21, es obligación de los miembros del grupo:

- A. Asistir a las reuniones a las que convoque el coordinador.
- B. Tener una participación activa en las reuniones.
- C. Cumplir con las comisiones que les sean encomendadas.
- D. Asistir a solicitud del Coordinador a las sesiones de la Comisión Permanente.
- E. Ser representados en la sesión del grupo de trabajo cuando no les sea posible asistir a las reuniones.
- F. Invitar a las sesiones de trabajo a expertos o interesados en la materia del mismo.

En todos los grupos de trabajo el representante del INDETEC funge como Secretario Técnico, teniendo bajo su responsabilidad lo siguientes funciones:

- A. La elaboración de las actas de las reuniones, que contengan los acuerdos, conclusiones y recomendaciones de los grupos.
- B. Llevar el inventario y seguimiento de los mismos.
- C. Archivar los trabajos y ponencias presentados en el seno de los grupos.
- D. Auxiliar a los coordinadores en la preparación y desarrollo de las sesiones de trabajo.
- E. Realizar los trabajos técnicos que le sean encomendados.

4.2 Grupos técnicos.

Según las reglas de integración y operación de los grupos técnicos, estos grupos tienen su origen en la conveniencia de que las entidades federativas adheridas al SNCF conocieran de la manera más oportuna y eficaz, los planes, programas y normatividad que ha instrumentado la SHCP en relación con las facultades que les han sido delegadas en materia de administración de ingresos federales.

Los grupos técnicos, menciona dicho reglamento, han evolucionado de acuerdo a la política impositiva federal y a los cambios por las reformas a las leyes del ISR, IVA y cambios en el esquema de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Son órganos de apoyo al sistema que crea la SHCP para dar seguimiento y difusión a la planeación, normatividad, programación y evaluación de las funciones administrativas de ingresos federales coordinados, así como para emitir lineamientos en el ámbito de las tareas y compromisos de la colaboración administrativa en materia fiscal entre la Federación y las entidades

Los grupos técnicos están integrados de la siguiente manera:

- 1) Por el funcionario federal, titular del área de la SHCP que maneje la materia objeto del mismo quien fungirá como presidente del grupo.
- 2) La unidad de coordinación con entidades federativas, que funge como Secretario Técnico a través de un representante.
- 3) Ocho entidades federativas, representando cada una a su grupo zonal, las cuales son elegidas en forma rotativa y eligen entre sus miembros un coordinador del grupo técnico.
- 4) El INDETEC.

4.2.1 Funciones de los grupos técnicos.

- A. Grupo técnico de recaudación: busca dar respuesta a cuestiones operativas que surgen de la práctica actual de la colaboración administrativa en materias como el pago de incentivos económicos, la administración del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, la verificación de vehículos extranjeros, la conectividad de las entidades a las bases de contribuyentes de la SHCP, la verificación del padrón de contribuyentes, el cobro de multas federales no fiscales y de los derechos de zona federal marítimo terrestre y temas vinculados con este campo.

Este grupo es coordinado por Sinaloa y su funcionamiento está apoyado por dos subgrupos cuyos temas a desarrollar son los siguientes:

- a) Seguimiento a las reformas fiscales.
- b) Informático.

- B. Grupo técnico de auditoría fiscal federal: se encarga de todas las acciones tendientes a perfeccionar la intervención de las entidades en materia de fiscalización, análisis de la problemática que presenta el desarrollo del programa operativo anual de fiscalización coordinada; aborda aspectos de la coordinación con administraciones federales, normatividad, programación de auditorías, incentivos y sanciones.

Los trabajos se encuentran coordinados por Sonora.

- C. Grupo técnico de contabilidad gubernamental: el objetivo de la conformación del grupo es establecer el marco jurídico, técnico y normativo para hacer compatibles los sistemas y procedimientos del registro contable de las operaciones realizadas por las entidades federativas y con ello buscar la homologación de los sistemas contables y de las cuentas públicas.

Este grupo se encuentra actualmente coordinado por Jalisco.

- D. Grupo técnico de presupuesto y gasto federalizado: el objetivo de la creación de este grupo es intercambiar experiencias e información entre los integrantes del grupo técnico, así como realizar estudios y diseñar propuestas relativas al gasto federalizado.

El grupo se centrará en el análisis y propuestas en los aspectos normativo, operativo y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en las áreas temáticas de perspectivas del gasto federalizado, programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federativas, aportaciones y previsiones federales relativas a los ramos 25 y 33 y estudios de las finanzas públicas.

Coordinado por Michoacán

- E. Grupo técnico de comercio exterior: este grupo se ocupa del análisis para la operación del anexo 8 del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

Coordinado por Sonora.

- F. Grupo técnico de jurídico: se dedica al análisis y discusión conjunta, entre el gobierno federal y las entidades, en materia de medios jurídicos de impugnación, su incidencia, problemática y resultados, compartiendo las experiencias y aportando soluciones para homologar criterios en pro de la defensa de los intereses del fisco.

El estado de Guanajuato se encarga de coordinar los trabajos de este grupo.

- G. Grupo técnico de deuda pública: trabaja en el estudio y exploración de alternativas que abran la posibilidad a los estados y Municipios de acceder a mejores esquemas financieros de endeudamiento con garantía en participaciones.

Este grupo es coordinado por Puebla.

4.2.2 Obligaciones de los grupos técnicos.

Según establece el reglamento de integración y operación de los grupos técnicos, serán obligaciones de éstos las siguientes:

- A. Asistir a las reuniones a las que convoque la secretaría técnica, las cuales deberán ser por lo menos, dos al año.
- B. Propiciar la comunicación y el intercambio de experiencias e información entre las partes involucradas en las actividades de colaboración administrativa en materia fiscal federal y otras materias coordinadas.
- C. Dar seguimiento a los compromisos adquiridos en el grupo técnico.
- D. Discutir y resolver los asuntos en el ámbito de su competencia.

Los responsables de las reuniones de los grupos técnicos son el presidente y el coordinador del grupo correspondiente. Así, algunas de las tareas específicas del presidente son dirigir los trabajos de las reuniones del grupo técnico; preparar la correspondiente agenda de trabajo y coordinar el desarrollo de las reuniones; distribuir el material de trabajo; determinar la sede de las reuniones, entre otras.

Así también las obligaciones del coordinador son fungir como moderador de las sesiones de trabajo; propiciar la discusión del asunto tratado; informar a la Comisión Permanente, en fecha posterior a la RNFF, sobre las entidades que integran el grupo y acerca de las actividades desarrolladas por el grupo técnico.

Por su parte, la secretaría técnica tiene bajo su responsabilidad elaborar el acta de las reuniones del grupo técnico, y enviarla a los integrantes del mismo; dar lectura de la minuta de la

reunión anterior; convocar a reunión a los integrantes del grupo técnico; convocar a los subgrupos del grupo técnico; ser enlace entre la presidencia del grupo técnico y el coordinador del mismo, así como de los representantes de las entidades federativas.

La responsabilidad del grupo es muy importante, puesto que el empeño que los integrantes y dirigentes del grupo pongan en las tareas encomendadas se verán reflejadas en un mejoramiento del SNCF entre la Federación y las Entidades, donde se pretende que ambas partes se beneficien.

Dadas las dificultades que enfrentan los organismos para materializar propuestas de cambio, por la falta de instrumentos jurídicos que les permita hacer llegar de manera directa iniciativas al Congreso, sin necesidad de la aprobación o rechazo de los ejecutivos federal y estatales, los estados han impulsado acciones de cambio para el sistema pero desde otras instancias y foros, como lo es la Confederación Nacional de Gobernadores, ya que consideran que al interior de los organismos del SNCF, los avances y las negociaciones son más complejas, lentas e incluso inoperantes.

4.3 Ausencia del municipio en la integración de los foros

El SNCF se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta nuestro país para reglamentar las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas éstas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales.

Si bien es cierto el propósito que dio vida al sistema fue ampliamente rebasado, dado que prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva y se ampliaron los recursos para las entidades y municipios, hoy en día, la coordinación fiscal en México enfrenta nuevos retos y desafíos por las necesidades crecientes de mayores fuentes de ingresos para los estados y municipios y por supuesto una mejor operación y efectividad de los órganos que integran el sistema en su conjunto.

Una de las principales líneas de acción, desde hace 23 años, para propiciar el cumplimiento de los objetivos del SNCF fue la creación y ha sido la operación de los denominados organismos del sistema, en los que participan representantes de los poderes ejecutivos federal y estatales; dichos organismos se constituyen como el principal mecanismo de diálogo entre las entidades federativas y la federación para consolidar, perfeccionar y perpetuar la coordinación fiscal nacional.

En este sentido, la función general que desempeñan estos organismos consiste en realizar sugerencias o indicaciones resultantes de los acuerdos y compromisos a los que se llega entre los representantes de los poderes ejecutivos federal y estatal, que para concretizarse en leyes, deben ser remitidas a los respectivos órganos legislativos para su revisión y aprobación.

Es importante destacar que tanto la RNFF como la CPFF son instancias que surgieron antes de la creación del SNCF, como una respuesta a la necesidad de tener un espacio de diálogo y negociación en diversos temas fiscales de interés mutuo para las Entidades y la Federación; estos órganos han contribuido, en la medida de sus posibilidades para el logro de cambios y adecuaciones en materia de coordinación fiscal y conformación del arreglo fiscal entre niveles de gobierno, entre los cuales se destacan las negociaciones y estudios para la recuperación de fuentes tributarias locales y el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración administrativa.

Por otro lado los grupos de trabajo son considerados como organismos de apoyo creados por la CPFF o por la RNFF, con la finalidad de coadyuvar con los órganos del SNCF en el estudio, análisis y formulación de propuestas de los asuntos relacionados con éste, realizando trabajos en materias como la coordinación fiscal, armonización tributaria, colaboración administrativa en materia fiscal federal, nuevas fuentes de ingresos, deuda pública, distribución de participaciones, transferencias de gasto, además de vigilar y dar seguimiento al sistema de participaciones federales.

En las comisiones y grupos de trabajo mencionados el Municipio como ente autónomo, es un actor excluido, ya que la representación es básicamente de los titulares de las Entidades, según el propio reglamento, omitiendo en todo momento incluir autoridades municipales que pudieran participar con sus comentarios y experiencias cotidianas.

4.4 La Libertad Municipal en el artículo 115 constitucional.

La palabra libertad proviene de la raíz latina *libertas- átis* y gramaticalmente significa facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, de no obrar, por lo que es responsable de sus actos.

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano la define como la condición del hombre o pueblo que no está sujeto a una potestad exterior.¹

Desde el punto de vista jurídico, la libertad es la facultad que, a la luz de los intereses de la sociedad, tiene el individuo para realizar los fines que se ha propuesto, dentro de los límites impuestos por el orden jurídico y en aras de la persistencia de las relaciones armónicas entre los individuos que la integran.²

La libertad municipal es la potestad que tiene el municipio para señalarse sus objetivos y sus fines, así como escoger y definir los medios para alcanzarlos.

¹ Adame Goddard, Jorge. *Nuevo Diccionario jurídico Mexicano*. Instituto de investigaciones Jurídicas. Porrúa. México 2001

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las garantías de libertad. Colección de garantías individuales. Poder Judicial de la Federación. México 2003, pág. 5, 17

Esta potestad está limitada por la ley, sólo se puede querer o sea sólo puede señalar como fin lo lícito así mismo sólo se pueden utilizar como medios para alcanzar los fines aquellos que sean lícitos de conformidad con lo manifestado por la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo IV.

El municipio es una persona colectiva de Derecho Público, por lo tanto goza de libertad, esto es, puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan, así mismo puede escoger los medios lícitos para lograrlo; el instrumento que le sirva para manifestar su voluntad es el Ayuntamiento; a través de él la colectividad manifiesta qué fines se ha señalado, prioridades y medios a usar.

La mencionada libertad implica que el municipio no está constreñido, sujeto a algo o a alguien, salvo a la ley.³

El 6 de diciembre de 1982 iniciado el nuevo gobierno del presidente Miguel de la Madrid se llevó a cabo el proceso de reforma del artículo 115 en cuya exposición de motivos se explicaron las razones que pudieran dar por buena y oportuna dicha reforma, rica en contenidos doctrinales insiste en que los elementos que dan origen al municipio son de orden natural y social, así como de carácter político y administrativo, entrando en conjugación de los elementos de población, territorio, la organización, capacidad de obrar y el mismo atributo de la personalidad.

Considerándolo como el primer nivel de gobierno, algo así como la familia, representa una primera forma de organización social, se afirma que pertenece al Estado o entidad federativa del que forma parte natural, política, territorial y administrativa.

La mencionada iniciativa propugna por hacer efectivo el principio de la Constitución de 1917 relativo al municipio libre señalando como mandato el principio de que debe gozar de plena capacidad de obrar y de plena libertad en el manejo de su hacienda respectiva.

Esto es sin injerencias ni de los estados ni del gobierno federal, tan propensos como reconoce la propia iniciativa al centralismo, o entregados a la administración de las rentas municipales en situaciones de pupilaje o de tutorías.

En realidad es naturaleza del municipio gozar de cierta libertad, de cierta autonomía, aquella que los filósofos y juristas clásicos le reconocen por tratarse de una sociedad perfecta o de fines totales, similar a como lo es el Estado federado.⁴

El párrafo primero del artículo 115, y como lo confirman otros principios contenidos en otras fracciones del propio artículo, contiene un principio de un expreso reconocimiento de los intrínsecos caracteres de sociedad civil que le corresponden al municipio moderno, para tomar su

³ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Porrúa. México. 1993, págs. 156 y 157

⁴ Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Porrúa. México 1985, pág. 43

propia organización política y administrativa; el federalismo mexicano se fortalecerá sólo cuando el gobierno federal y estatal permitan que el municipio se desenvuelva libremente, en sus aspectos de organización y funcionamiento internos.

Debe reconocerse la innata y natural capacidad del municipio, en cuanto a comunidad básica, para autogobernarse y auto administrarse, sin perjuicio de hacerlo ante una realidad superior como es el Estado.

4.5 Necesidad de que los municipios participen en Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El federalismo en México constituye una parte fundamental e inherente de su historia a partir de la promulgación de la Constitución Política Federal de 1824 en la que se definió constitucionalmente como un país federal, ideal bajo el que se acuerda la distribución política del poder, así como las características del gobierno.

Como es sabido el SNCF se centra en la distribución de ingresos fiscales a las entidades adheridas y de los cuales renunciaron a cobrar a cambio de recibir participaciones federales, reglas que son establecidas tanto en los Convenios de Adhesión como en la Ley de Coordinación Fiscal.

En la actualidad, los principales ingresos que reciben los estados por coordinación y colaboración son los provenientes de las funciones de recaudación de los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, al valor agregado así como en la administración tributaria del impuesto sobre la renta que pagan los contribuyentes menores.

Los municipios atienden el cobro de multas federales no fiscales y su participación se limita a recibir lo que las Legislaturas tienen a bien aprobar como ingresos y lo que la propia Constitución establece en el artículo 115 fracción IV relacionados con rendimientos de sus bienes, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

Como ya se ha referido en el apartado 3.3.1 las Convenciones Nacionales Hacendarias tenían como principales propósitos establecer una delimitación de potestades o fuentes de ingresos tributarios para la Federación, estados y municipios; impulsar la cooperación y coordinación a fin de abatir y evitar que se profundizaran las diferencias entre entidades y municipios pobres y ricos; propiciar el desarrollo económico dinámico y justo que permitiera promover la competitividad, el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno; así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo.

Los motivos que permiten determinar la importancia de la participación de los municipios de manera directa en el propio SNCF son los siguientes:

1. Que los municipios no son considerados en el proceso de toma de decisiones federales al llevar a cabo las Convenciones Nacionales Fiscales sin intervención directa y activa de los mismos.
2. Que las opiniones y necesidades de los municipios no se atienden con oportunidad, debido en parte a la falta de información de sus funciones.
3. Que la colaboración y la administración se da básicamente entre la Federación y los estados dejando de lado la municipal.
4. Que los municipios están acostumbrados a que las entidades y la Federación les resuelvan los problemas y no se esfuerzan por explotar sus fuentes de ingresos propios.
5. Que se desperdician las acciones de los municipios como nivel más cercano a la comunidad.
6. Que los municipios carecen de recursos y capital humano capacitado para participar en la toma de decisiones.

Al respecto funcionarios públicos y otros participantes en la CNH se dieron a la tarea de integrar una serie de propuestas relacionadas con la necesidad de participación de autoridades municipales en los mencionados foros, así tenemos que de los 450 proyectos recibidos por las mesas de análisis de la CNH, 51 de ellos fueron enviados por municipios, ocupando el segundo lugar, después de las entidades federativas, en la elaboración de documentos.

Dichas propuestas, relacionadas con el tema de la participación municipal que en este trabajo nos ocupa fueron las siguientes:

- A. La Federación Nacional de Municipios de México, A.C., presentó en febrero de 2003, en materia de Coordinación y Colaboración Intergubernamental la propuesta en la cual manifiesta que es necesaria la integración de los gobiernos municipales en los órganos del SNCF, lo anterior puede darse reformando la Ley de Coordinación Fiscal, para que, coherente con la Constitución se incluya a los Municipios como parte de pleno derecho en el propio sistema.
- B. El municipio de Huatabampo, Sonora a través de su asesor jurídico presentó la propuesta de incorporar la participación de los Municipios en la elaboración de programas, de vivienda, y medio ambiente y establecer, como obligatoria la participación directa y oportuna de autoridades municipales en la decisión que fija las fórmulas de distribución de fondos federales y estatales. Señalando la importancia que tendría la presencia de los alcaldes en las audiencias y foros que realizan funcionarios y diputados, ya que son las autoridades municipales quienes tienen datos reales y pleno conocimiento de la problemática local.

- C. El municipio de Hermosillo, Sonora a través de su suplente de regidor Norma Yolanda Macías Ramos propuso buscar la inclusión de los Municipios con voz y voto en las Convenciones no solo Nacionales sino también Internacionales de manera permanente; tomando en cuenta que el Municipio es el ente de cercanía directa de la gente y de sus problemas.

Cabe mencionar que en las propuestas finales de la Cuarta Convención Nacional Hacendaria en el tema de Colaboración y Coordinación Intergubernamental se manifestó como objetivo general el siguiente:

...proponer estrategias y acciones con el objetivo de construir un nuevo modelo de colaboración y coordinación intergubernamental en el marco del renovado federalismo, que incluya los campos de ingreso, gasto, deuda y patrimonio; que coadyuve a las sinergias en los procesos de presupuesto, operación y ejecución de los programas federales con incidencia en las entidades federativas y municipios; a reducir los costos de transacción en el sistema de la hacienda pública en su conjunto, además de elevar la calidad del ejercicio del gasto público que permita maximizar el impacto económico y social...

Estrategia cinco: Redefinir la estructura actual del sistema nacional de coordinación fiscal para transformarlo en un sistema nacional de la hacienda pública en el que participen los tres órdenes de gobierno...

1. Que la Reunión Nacional se encuentre integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los responsables de las haciendas públicas de cada una de las entidades federativas y del Distrito Federal, los titulares de las Dependencias del Gobierno Federal relacionadas con la descentralización del gasto y con tres representantes de las haciendas públicas de los municipios del país. Así como el establecimiento de mesas de trabajo para el análisis de tópicos municipales con la participación equitativa de los municipios en la Comisión Permanente, en función de su tamaño, y en los Grupos Técnico y de Trabajo correspondientes...

4.6 Propuesta de solución

Debido a que las decisiones que se toman a otros niveles sin la participación activa de las autoridades municipales violenta el principio de Libertad Municipal manifestado en el artículo 115 constitucional, este nivel de gobierno a pesar de los múltiples esfuerzos a través de la historia no ha logrado consolidarse como la sociedad perfecta lo cual dificulta el perfeccionamiento del propio sistema al tiempo de los repartos equitativos.

La libertad del Municipio debe manifestarse permitiendo que este nivel de gobierno tenga igualdad de condiciones en la participación, tanto con la federación como con las Entidades Federativas, quienes según el artículo 17 de la Ley de Coordinación Fiscal integran el organismo de mayor jerarquía del SNCF, que es la RNFF.

En este orden de ideas y tomando como base lo manifestado en la cuarta Convención Nacional Hacendaria se propone la reforma al artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal la cual actualmente manifiesta lo siguiente:

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

- I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades...*

Se propone el texto siguiente a fin de integrar en dichas reuniones a los municipios a través de sus titulares:

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

- I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ocho entidades y por los municipios de dichas entidades federativas...*

Los ayuntamientos participarán activamente, tendrán voz y voto en las referidas reuniones cumpliendo con el requisito de que cuenten con conocimiento de la materia hacendaria y de la problemática que enfrentan en todos los sentidos, pero en particular en materia fiscal.

De esta manera participarán en actividades de la propia Comisión como preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales, participar en los proyectos de distribución de aportaciones, fungir como consejo del INDETEC y de la propia Comisión, vigilar la creación e incremento de los fondos y participaciones y demás que le encomienda la propia Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.

Es menester mencionar que no debe quedar en la teoría la libertad del Municipio y que es hora de hacer efectivo este principio permitiendo el crecimiento de este nivel de gobierno, a fin de admitir que una vez teniendo la libertad económica pueda lograr llevar a cabo el máximo principio para el cual fue creado el propio Estado, que es lograr el bien común de los gobernados.

La libertad municipal es el eje conceptual fundamental en nuestro federalismo. La historia del municipio puede reconstruirse y ser comprendida como movimiento social que ha reivindicado a su libertad en distintos momentos, reconociéndose como un concepto surgido de una demanda profunda de las sociedades locales en México.

Desde la perspectiva municipal, su participación tiene que darse posibilitando la coordinación y cooperación con los otros ámbitos de gobierno, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, a través de la provisión más eficiente y eficaz de los servicios y funciones públicas; en particular, es prioritario reconocer la inclusión del municipio en su función de interlocutor, considerando que la historia del centralismo lo había ubicado en un espacio marginal.

Detrás del concepto anterior se encuentra un giro en el rol del municipio en la historia tradicional de sus relaciones con los estados y con el gobierno federal: del municipio que recibe, al municipio que colabora; del municipio que reacciona frente a dinámicas externas, al municipio que puede aportar y orientar iniciativas; un municipio con bases más sólidas para el ejercicio del autogobierno y más responsable, funcional y eficiente, capaz de proveer en calidad, cantidad y equidad sus responsabilidades públicas, es pertinente reconocer que este proceso se encuentra en curso en la práctica, pero carece aún de la base jurídica que permita potenciar su dinámica;

Cabe añadir, finalmente, que la necesidad práctica de la participación incluyente del municipio se deriva de la propia evolución de éste en la estructura del Estado mexicano, como lo define la Constitución general del país; en el marco de la presente propuesta, se sugiere así la participación del Municipio de manera que se le reconozca como interlocutor con capacidad para representar sus propios intereses ante los poderes ejecutivos estatales y federal.

CONCLUSIONES:

- 1^a El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se define como el conjunto de elementos, Federación, estados, D. F. y municipios, que por disposición constitucional y de la ley que lo regula, opera con dependencia en la recaudación y participación de contribuciones pero siempre encaminados a lograr un fin común; los fines para los cuales fue creado dicho sistema son entre otros, repartir la riqueza de las entidades federativas, evitar la doble o triple tributación de los contribuyentes y el que nos ocupa en el caso particular consiste en respetar la soberanía de los integrantes de la federación y la libertad de los Municipios
- 2^a Este sistema ha sido llevado a la práctica mediante la firma de convenios de adhesión creados como instrumentos para establecen las reglas que coordinan el sistema fiscal federal con los de las entidades federativas, expresando la voluntad de ambas entidades con potestad tributaria de apoyar las relaciones fiscales entre ellos.
- 3^a Dentro del sistema federal mexicano el municipio se determina como la estructura básica cuyos principios administrativos de gestión y máxima proximidad a los gobernados requiere tanto de una buena organización de su administración y su gobierno, como de los medios necesarios y suficientes para dar respuesta a las demandas de sus administrados.
- 4^a Desde el punto de vista del municipio la libertad puede definirse como la facultad que tiene el mismo para realizar los fines que se ha propuesto y que su naturaleza le exige, dentro de los límites impuestos por el orden jurídico y con la posibilidad de escoger y definir los medios para alcanzarlos, cuidando siempre conservar las relaciones armónicas entre los individuos que lo integran.
- 5^a Por otro lado el municipio es concebido como la máxima proximidad ante los gobernados, conocedor de las necesidades y requerimientos de la población tanto de necesidades como de los servicios, carente de potestad tributaria ya que por disposición constitucional sólo se limitan a recibir lo que las Legislaturas locales aprueban como ingresos y lo que la Constitución le permite recaudar en los ingresos relacionados con rendimientos de sus bienes, contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.
- 6^a Carente de recursos y limitado por la propia legislación no es considerado en la elaboración de leyes, no tiene participación activa en las reuniones de funcionarios fiscales cuyas propuestas inciden directamente en sus haciendas públicas y adolece de participación en los foros fiscales organizados con la finalidad de coordinar el propio sistema fiscal a través de sus Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y de las Convenciones Nacionales.

- 7^a Si bien es cierto hay asistencia de funcionarios municipales a la reuniones nacionales hacendarias, que hay reglas para llevar a cabo los trabajos en donde se puede prever la participación municipal, también es cierto que dicha participación es mínima y que los que asisten no logran tener la representatividad de la totalidad de municipios en nuestro país, pues hay que considerar que las regiones, las necesidades, las situaciones socioeconómicas de cada uno son muy variadas y que la opinión que pudiera emitir el mínimo porcentaje de participantes en dichas reuniones no logra incluir a la totalidad de los municipios en nuestro país.
- 8^a Por otro lado la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales es el organismo que atiende en forma cotidiana los asuntos que se generan en el SNCF, es la encargada de convocar a reuniones, aprueba reglamentos de funcionamiento de todos los organismos y dentro de su integración solamente cuenta con la participación de la federación a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de las entidades federativas a través de los titulares de sus órganos hacendarios,
- 9^a Si bien es cierto que en teoría, la libertad municipal es la facultad que tiene el mismo Municipio para realizar los fines que se ha propuesto o los que le son inherentes, dentro de los límites impuestos por el propio orden jurídico y en aras de la persistencia de las relaciones armónicas entre los individuos que la integran, también es cierto que no se prevé la participación activa de autoridades municipales en los trabajos que llevan a cabo los organismos encargados de lograr una efectiva coordinación fiscal, entre los cuales se encuentra la CPFF, violentado de esta manera la libertad considerada como eje rector del propio Municipio.
- 10^a Por lo anterior se propone que en la integración de la referida Comisión se incluya a un grupo de ayuntamientos con amplio criterio, conocimientos y capacidad de decisión, los cuales puedan hacer valer esta libertad en las reuniones de trabajo donde se toman decisiones importantes sobre la entrega de los recursos financieros. Lo anterior sería posible con la reforma al artículo 20 de la Ley de Coordinación Fiscal que actualmente manifiesta lo siguiente:

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por ocho entidades...

Debiendo establecerse, mediante la reforma propuesta en el presente trabajo, que en dicha conformación se integre a un grupo de ayuntamientos electos de manera rotativa, ya sea en la CONAGO o por la propia CONAMM, incluyendo aquellos de zonas rurales y urbanas que puedan aportar no solo experiencias y necesidades sino ideas y propuestas que den luz a la creación de leyes que permitan hacer realidad el ideal constitucional de libertad municipal tanto administrativa como financiera, por el cual se ha luchado desde hace muchos años y que en varias ocasiones ha sido retomado sin grandes resultados.

Proponiéndose el texto siguiente a fin de integrar en dichas reuniones a los municipios a través de sus titulares:

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integrará conforme a las siguientes reglas:

I. Estará formada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por ocho entidades y por los municipios de dichas entidades federativas...

BIBLIOGRAFÍA

- Arrijoa Vizcaíno, Adolfo. Derecho Fiscal. Themis, México, 1985.
- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo IV. 11ª Edición. Heliasta, Argentina, 1976.
- Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Tributario. Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002.
- Carpizo, Jorge. Estudios constitucionales. Porrúa, México, 1994.
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La Autonomía Municipal en México. Porrúa, México 1998.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1997.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. LIMUSA S. A. de C. V., México, 1999.
- Fernández Martínez, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. McGraw-Hill. México, 1999.
- Flores Gómez Carbajal. Manual de Derecho Constitucional. Porrúa, México, 1976.
- Flores Zavala, Ernesto. Finanzas públicas mexicanas. Porrúa. México 2004.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 2000
- Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Porrúa, México, 1999.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México, 2004.
- López, Sosa Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. UAEM, Toluca, Estado de México, 2004.
- Margaín, Manautou Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. Porrúa, México, 1989.
- Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa. México. 2000.
- Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Porrúa. México. 1993.
- Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Porrúa, México, 1986.
- Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Cárdenas Editor y distribuidor. México 1994.

Serna de la Garza, José María. Las Convenciones Nacionales Fiscales, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

Tena, Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México 2004.

Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal. Porrúa. México 1985.

HEMEROGRAFÍA

Núñez Carpizo, Elsie. Visión jurídico-social del municipio. Revista de la Facultad de Derecho, enero-abril de 1994, núms. 193-194, UNAM.

FUENTES ELECTRÓNICAS

www.sncf.gob.mx

www.azc.uam.mx

www.itlp.edu.mx

www.cidac.otg

www.informe.presidencia.gob.mx

www.shcp.ssc.gob.mx

www.ammac.org.mx

www.bibliotecajuridica.org

www.indetec.gob.mx

www.cnh.gob.mx

www.acuerdoscnh.prespp.gob.mx

www.indesol.gob.mx

www.inafed.gob.mx

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Ley de Coordinación Fiscal

Ley Orgánica de la Administración Pública

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México.

OTROS DOCUMENTOS

Asociación de Municipios de México A. C. Propuestas de los gobiernos Municipales para la Convención Nacional Hacendaria. 26 de abril de 2004, México D. F.

Fox Quesada, Vicente. Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, México D. F. 28 de octubre de 2003, Palacio Nacional.

Merino Mañón, José. El cambio Institucional: Agenda pendiente para las Políticas Públicas en México. Gaceta de economía. Instituto tecnológico Autónomo de México, 2001.